

« EuroPEP »

Comparaison des politiques d'Éducation prioritaire en Europe

Rapport scientifique

Vol. 2 : Éléments d'une analyse transversale :
formes de ciblage, action, évaluation

Programme Socrates 2. U.E.
Actions 6.1.2 et 6.2 (appel d'offres 2006)

Coordination :

Daniel FRANDJI (coordinateur scientifique, CAS- INRP, France)
Jean-Marie PINCEMIN (coordinateur administratif INRP, France)
Marc DEMEUSE (INAS-UMH, Mons-Hainaut, Belgique)
David GREGER (Université Charles de Prague, Rép. Tchèque)
Jean-Yves ROCHEX (ESSI-ESCOL, Université Paris VIII, France)

Juin 2009

Table des matières

| | |
|--|------------|
| INTRODUCTION. ÉLÉMENTS D'UNE ANALYSE TRANSVERSALE : FORMES DE CIBLAGE, ACTION, EVALUATION. | 5 |
| ENJEUX ET CONSTRUCTION DU CIBLAGE DES PEP | 7 |
| PLURALITE ET HETEROGENEITE DES CATEGORIES DE CIBLAGE | 13 |
| UNE CONVERGENCE VERS UN ESPACE SCOLAIRE FRAGMENTE | 13 |
| DEUX TENSIONS SOUS-JACENTES AU CIBLAGE | 20 |
| LES PEP A CIBLAGE TERRITORIAL | 33 |
| QU'EST-CE QU'UNE PEP A CIBLAGE TERRITORIAL ? | 33 |
| EXEMPLES DE PEP A CIBLAGE TERRITORIAL | 35 |
| LES RESULTATS DES PEP A CIBLAGE TERRITORIAL | 40 |
| ANALYSE DES PEP A CIBLAGE TERRITORIAL | 42 |
| UNE THEORIE DE L'ACTION COMMUNE ? | 47 |
| QUELLES LEÇONS POUVONS-NOUS EN TIRER ? | 51 |
| LE CIBLAGE DES PEP EN FONCTION DE LA « DIMENSION ETHNOCULTURELLE » | 57 |
| QUELS GROUPES ? | 59 |
| DECLENCHEURS DES DISCOURS SUR LES GROUPES ETHNOCULTURELS COMME CIBLES DES PEP | 62 |
| ARGUMENTATIONS DU DESAVANTAGE | 71 |
| POLITIQUES D'EDUCATION PRIORITAIRE ET CIBLAGE ETHNOCULTUREL | 75 |
| CONCLUSIONS | 77 |
| « GROUPES A RISQUE », « BESOINS SPECIFIQUES » : LA LIMITE D'UN MARQUAGE SOCIAL AU SERVICE D'UNE REDEFINITION SCOLAIRE | 81 |
| LES « GROUPES A RISQUE » OU LE MODELE EPIDEMIOLOGIQUE | 82 |
| « SPECIAL NEEDS » OU L'INFLATION DU SPECIFIQUE | 87 |
| CONCLUSION : UN TRAVAIL DE CLASSIFICATION AU SERVICE D'UNE REDEFINITION SCOLAIRE | 94 |
| CONTENUS ET MODALITES DE MISE EN ŒUVRE DES PEP | 105 |
| APPROCHES PREVENTIVES POUR REDUIRE L'ECHEC SCOLAIRE. INTERVENTIONS PRECOCES ET SCOLARISATION PREPRIMAIRE | 107 |
| APPRENTISSAGES PREMIERS & INTERVENTION PRECOCE : LES DEUX FACES DE LA MEME PIECE? | 107 |
| APPRENTISSAGE PRECOCE POUR ELEVES « A RISQUE » : MESURES APPLIQUEES DANS LA ZONE EUROPEP | 115 |
| L'INTERVENTION PRECOCE : UNE MESURE POLITIQUE EFFICACE ? | 123 |
| ADAPTATIONS ET TRANSFORMATIONS CURRICULAIRES ET PEDAGOGIQUES DANS LES POLITIQUES D'ÉDUCATION PRIORITAIRE | 131 |

| | |
|---|------------|
| ÉVALUATION | 147 |
| PEUT-ON VRAIMENT EVALUER LES POLITIQUES D'ÉDUCATION PRIORITAIRE EN EUROPE ? | 149 |
| INTRODUCTION | 149 |
| CE QU'ÉVALUER VEUT DIRE | 149 |
| ATTENTION ! METHODE(S) | 151 |
| CONCLUSION | 154 |
| QUELLE EVALUATION DES POLITIQUES D'ÉDUCATION PRIORITAIRE EN EUROPE ? UN CADRE D'ANALYSE ET SON APPLICATION | 157 |
| INTRODUCTION | 157 |
| UN MODELE D'ÉVALUATION : NEUF CRITERES QUI BALISENT L'ANALYSE | 158 |
| CONCLUSIONS | 172 |
| LACUNES ET MESUSAGES DANS L'ÉVALUATION DES PEP | 177 |
| BENEFICES ATTENDUS ET DIFFICULTES PREVISIBLES | 177 |
| DES LACUNES FREQUENTES ET DES INTERROGATIONS VARIABLES SELON LES CONTEXTES | 179 |
| LA CRAINTE DE RESULTATS DECEVANTS | 180 |
| MESUSAGES DES TRAVAUX SUR LES POSSIBILITES D'OPTIMISER LES PEP | 182 |
| LE PARADOXE DU DEFAUT D'ÉVALUATION ET DES RESULTATS DECEVANTS | 183 |
| DES DEFAUTS D'ÉVALUATIONS SOUS-TENDUES PAR QUELLES PRIORITES ? | 183 |
| EVALUER POUR « FAIRE PRESSION » | 185 |
| L'INSUFFISANCE DES COMPARAISONS ET DES INJONCTIONS | 187 |
| SYNTHESE GENERALE ET PERSPECTIVES | 193 |
| LES PEP ENTRE REGULATION ET DEMOCRATISATION | 195 |
| TROIS AGES ET MODELES DES PEP : UNE « HISTOIRE EN TUILAGE » POUR UNE HETEROGENEITE ACTUELLE | 199 |
| TENSIONS, QUESTIONS ET AJUSTEMENTS DE L'ANALYSE TRANSVERSALE | 208 |
| DE L'ÉVOLUTION DES PEP A CELLE DE LA POLITIQUE SCOLAIRE ET DE SES SCIENCES | 222 |

Introduction. Éléments d'une analyse transversale : formes de ciblage, action, évaluation.

Ce second volume est donc consacré aux analyses thématiques transversales complémentaires menées au titre de l'étude EuroPEP. Trois grands axes thématiques sont nourris par les apports de différents chercheurs :

- **Enjeux et construction du ciblage des PEP** : les modes de justification des PEP, du ciblage des populations et de la catégorisation des bénéficiaires (pour qui et pourquoi ?) ;
- **Contenus et modalités de mise en œuvre des PEP** : les types d'actions menées dans les PEP et leurs formes d'organisation (que faire et comment ?) ;
- **Évaluation** : les modes d'évaluation de ces politiques et de leurs résultats, ainsi que les usages ou mésusages de ces évaluations (pour quels résultats ? comment sont-ils produits ? qu'en est-il fait ?).

Au niveau de la méthode, ces analyses ont été réalisées par des groupes de travail transversaux aux équipes nationales. Les questions linguistiques s'ajoutant à la perspective interdisciplinaire et à la diversité des modes d'analyse, ont rendu bien sûr cette étape du travail plus difficile encore que la première. Le manque de données aussi. Les analyses ici réunies ont pu bénéficier d'une étape intermédiaire de l'étude : la constitution de dossiers thématiques que chaque équipe nationale devait documenter en fonction de grilles d'analyses et de questionnements élaborées en commun. Mais ces documents n'ont pu que diversement être complétés pour chaque pays en rapport aux inégales possibilités d'accès aux données, voire à l'inégale existence de ces données. La forme prise par ces analyses prend donc le plus souvent celle d'une problématisation élaborée à partir des ressources existantes puisées dans la littérature scientifique, des rapports institutionnels, des documents d'expertise et des textes administratifs ou officiels nationaux et internationaux.

Ces analyses permettent d'ouvrir de nouvelles pistes de questionnement, de préciser et de réviser les résultats obtenus lors de la première étape de l'étude exposés dans le volume 1 de ce rapport.

En fin de ce volume 2, un texte de synthèse générale reprend une grande partie des éléments produits au nom d'EuroPEP, pour en synthétiser les principaux résultats, suggérer les pistes de travail à devoir prolonger et revenir sur le sens global de ces politiques PEP dont nous avons ainsi voulu développer l'analyse.

Enjeux et construction du ciblage des PEP

Introduction de l'axe thématique

Daniel Frandji (CAS-INRP)

Les politiques d'éducation prioritaire sont des politiques ciblées : elles ne concernent pas toute la population scolaire et fonctionnent donc sur la base d'un découpage catégoriel de la population scolaire, d'une définition préalable de ses publics « bénéficiaires » comme des problèmes qu'elle entend solutionner. C'est là l'une des caractéristiques principales de ces politiques, même si évidemment toutes politiques éducatives ciblées peuvent ne pas être considérées comme des PEP (au sens de la définition que nous avons initialement dû lui accorder), et même si aussi d'autre part, de nombreuses formes de catégorisations sont observables sur le terrain. Les analyses des politiques et dispositifs observés dans chacun de nos pays nous ont alertés sur une grande diversité de formes possibles de ciblage. D'une part, et il nous faut y insister, la délimitation de ces politiques peut relever aussi bien d'une désignation d'individus ou de publics scolaires particuliers, voire de populations ; de territoires au sens sociogéographique du terme ; d'établissements scolaires ; ou encore aussi de problèmes qu'il s'agit de résoudre. D'autre part, ces diverses grandes formes de ciblage, qui peuvent largement se regrouper ou se cumuler, s'incarnent elles-mêmes dans une pluralité de catégories¹. La désignation des « publics scolaires » ou des « populations » devant bénéficier des PEP peut par exemple se décliner de bien différentes façons, à partir de critères socio-économiques, ethniques, linguistiques ou religieux, médicaux ou scolaires...). Sur ces bases, la réalité observée fait d'ailleurs signe d'une convergence européenne vers des politiques scolaires de plus en plus fragmentées, celles-ci procédant d'un intense travail de catégorisation participant à la production de nouvelles « divisions » sociales, scolaires, familiales, urbaines.

Les questions du ciblage, des découpages et des modes de catégorisation qui leurs sont associés nous semblent ainsi l'une des thématiques clefs d'analyse transversale des PEP. Quelle cible retient-on pour déterminer la limite d'une PEP ? Mais aussi comment détermine-t-on ces cibles ? Et quels sont les enjeux de ces formes de ciblage ? Ce sont là autant d'interrogations abordées par les chapitres composant cette partie, au moins encore pour certaines à titre exploratoire.

Car idéalement, le travail à devoir réaliser sur cette question regroupe au moins les trois opérations suivantes. Sur un premier plan, il s'agirait déjà de décrire et faire l'état des lieux des différents types de ciblage, les différentes formes de désignation des publics cibles, existants dans les différents pays. Cette première opération, nous le verrons, n'est pourtant pas aussi simple dans la mesure où les catégorisations sont multiples et hétérogènes. L'absence de stabilisation de certaines d'entre-elles se cumule aux différences linguistiques et le risque ici est de

¹ Tout au long de cette analyse nous utilisons le terme de « catégorie », ou de procédure de « catégorisation », mais en attribuant le plus souvent à cette notion le sens de « classification » et de « schème classificatoire », selon les usages en cours en sciences sociales, ce qui peut d'ailleurs poser un problème en relation à la notion philosophique de « catégorie » dans laquelle l'aspect classification n'occupe qu'une place subordonnée. Cf. Louis Quéré, « L'enquête sur les catégories », in Numéro thématique de la revue *Raisons pratiques*, N°5, 1994, Edit EHESS, Paris, p. 7-40

rester piéger par ce qui ne relève bien souvent que de notions pourvues d'acceptions différentes selon les traditions politiques et linguistiques. Il nous faudrait de toute façon aussi éviter le paradoxe de devoir mener cette description sur la base d'un autre travail de catégorisation au titre duquel il s'agirait de classer, regrouper, organiser, voire « typologiser » la pluralité des catégories existantes... Sur un second plan, il s'agirait d'effectuer une tâche en amont par rapport à l'existant, c'est-à-dire essayer de reconstituer la genèse ou au moins d'avancer dans l'analyse du processus social de la production de ces ciblage. Comment, dans chacun de nos différents pays, les différentes populations ou les différents problèmes ciblés par les PEP, se sont-ils constitués comme constats et comme catégories de l'action politique ? Là aussi, au vu de l'ampleur de la tâche, l'analyse ne pourra guère plus qu'apporter des éléments : un travail généalogique sur une seule catégorie demande un travail d'exploration empirique de grande ampleur que nous ne pouvons évidemment pas ici réaliser. Cette analyse se devrait en effet de porter aussi bien sur l'histoire politique, culturelle et sociale propre à chaque pays, que sur les textes et dynamiques portés par les organisations internationales (et leurs différentes relations). Enfin, à travers cette analyse il s'agirait surtout évidemment de comprendre ce qui se joue dans ces formes de ciblage, de saisir les enjeux sociaux, politiques, économiques et éducatifs que celles-ci cristallisent, accompagnent, légitiment ou rendent possible. Si ces trois tâches ne seront ici qu'esquissées, dans la limite de leur complexité et des données disponibles, les auteurs des textes ici réunis, qui ne partagent pas forcément les mêmes angles d'analyse, souhaitent toutefois insister sur l'hypothèse première dont elles précèdent, à savoir la reconnaissance de ces différentes catégories de ciblage des PEP comme autant de constructions sociales complexes. Il s'agit de constructions homogénéisantes plus ou moins naturalisées et donc perçues sous le mode de l'évidence, mais qui n'en procèdent pas moins de choix parmi d'autres possibles procédant eux-mêmes de rapports sociaux nationaux et internationaux et qui contribuent à baliser, contraindre ou limiter le champ des possibles d'action.

En même temps, l'étude EuroPEP a déjà permis de faire surgir deux axes de réflexion intimement mêlés que la présente étude contribuera à développer. Le premier est relatif au constat d'une évolution historique des PEP, d'une perspective « compensatoire » à l'argumentation d'une perspective « inclusive », tels que mis en avant dans la première partie de l'étude. Or, l'un des ingrédients les plus visibles de cette évolution concerne justement les formes de ciblage, alliant recul des critères territoriaux ou transformation de leur sens (pour le cas des pays ayant mis en œuvre ce type de ciblage), multiplication et fragmentation des dispositifs et catégories cibles des PEP. Pour une bonne part, cette multiplication s'autorise de deux catégories générales (ou métacatégories) qu'il nous faut aussi pouvoir prendre comme objet, à savoir celle de *groupes à risques*, utilisée par la Commission européenne, en particulier dans la rédaction de l'appel d'offres auquel répond notre recherche, mais aussi celle d'*élèves à besoins éducatifs spécifiques ou particuliers* étendue du domaine de l'enseignement spécialisé à celui de l'éducation prioritaire et de lutte contre l'exclusion.

Le second axe de réflexion, concerne le principe d'une politique scolaire ciblée en elle-même. L'analyse de cet exemple manifeste des politiques ciblées que

sont les PEP, permet de mener la réflexion sur le rapport genericité / spécificité des politiques scolaires, et en l'occurrence sur le devenir du processus de démocratisation du système scolaire soutenu tout au long du vingtième siècle, mais selon des temporalités et des modalités différentes dans nos pays terrains d'enquête. L'analyse se doit bien sûr d'être attentive à ce qui se joue dans les différentes formes de ciblage prises une à une ou dans leurs évolutions historiques, et c'est bien l'objectif des chapitres qui suivent. Mais nous n'entendons pas oublier que tout principe de ciblage écarte les populations ou problèmes visés du champ d'une action scolaire ordinaire et commune : les populations et problèmes désignés devant relever d'une action spécifique, celle des PEP. Ils informent ou pré-forment de ce point de vue non seulement les enjeux et finalités des PEP, l'action pédagogique devant s'y mener que les finalités, actions et logiques d'action des systèmes et politiques scolaires et éducatifs dans leur ensemble. Si les PEP ne concernent pas toute la population scolaire comme nous le rappelions, leur analyse n'en convie pas moins à une réflexion sur ce que devient le tout de la scolarité et de l'action publique éducative.

Les quatre chapitres qui composent cette partie essaient de clarifier ces débats et d'apporter des éléments d'analyse sur la logique et les enjeux de ces « ciblage ». Le premier chapitre « pluralité et hétérogénéité des catégories de ciblage » (Ben Ayed, Frandji, Moignard, Vandenbroucke) est de portée plus générale. Il argumente et nourrit le constat de la convergence vers la multiplication des dispositifs et la fragmentation catégorielle de l'espace scolaire observable à l'échelle européenne. Mais dans un premier temps le chapitre insiste sur les difficultés et les pièges guettant l'enquête sur ces catégories et formes de ciblage. Et il se poursuit par la mise en avant de deux des tensions qui structurent cet espace de catégorisation, à savoir la tension établissements /territoires et la tension critères socio-économiques, / culturels et ethniques. Ce faisant ce propos permet quelque peu de préciser la tension plus connue s'argumentant habituellement sous l'opposition territoires / populations, comme cela est mis en avant aussi bien dans les travaux sur les politiques d'éducation prioritaire que sur les politiques de la ville. Les chapitres suivants sont autant d'éclairages sur des catégorisations et logiques de catégorisations en particuliers. Et nous avons organisé ces éclairages dans le sens de l'actualité des transformations observées. Ainsi, le texte de Dyson, Raffo et Rochex porte sur le principe du ciblage territorialisé qui a été historiquement coextensif des premières PEP et dont on observe aujourd'hui l'effacement et le changement de sens. Le chapitre développe alors l'analyse comparative plus spécifiquement sur les trois pays où ce critère territorial semble avoir été le plus investi, à savoir l'Angleterre, la France et le Portugal. Le chapitre suivant (Calin Rus), insiste sur la manière dont les textes européens de référence (notamment du conseil de l'Europe, de l'Union européenne) et les politiques nationales définissent les catégories de population scolaire liées à l'immigration (étrangers, d'origine étrangère, immigrants, groupes culturels, ayant une langue première différente etc.) ou identifiés comme minorités nationales. Calin Rus regroupe toutes ces catégorisations comme autant de tentatives de prise en compte d'une « dimension ethnoculturelle ». Dans ce chapitre, la situation des Roms est abordée en particulier, tant différentes dynamiques tendent à faire de ce groupe un problème particulier, en référence aux orientations européennes mais aussi aux

pluralités des préoccupations et modes de catégorisation qui lui sont associés dans plusieurs pays. Il s'agit d'ailleurs sans doute d'un bon exemple montrant en quoi une catégorisation spécifique engagée dans une politique éducative peut procéder de problèmes sociaux généraux non réductibles à une préoccupation scolaire et éducative. Le dernier chapitre enfin porte sur ces deux métacatégories de « groupes à risque » et d'élèves à « besoins éducatifs particuliers ou spécifiques » (*special educational needs*) relativement plus récentes et dont l'usage semble actuellement continuer à s'étendre par l'intermédiaire d'un intense travail de codification international. Cette analyse permet de revenir sur les questions que pose le principe d'une école inclusive en rapport aux enjeux de démocratisation des systèmes d'enseignement et ce faisant aussi sur le sens de la fragmentation catégorielle s'observant actuellement au niveau européen. Il montre notamment en quoi le mouvement constitutif de l'évolution des PEP ne manque pas d'être paradoxal si l'on conçoit qu'au moins l'une des premières acceptions de l'idée d'une « école inclusive » met en jeu la constitution d'une école pour tous et pour chacun en lutte contre les tendances ségrégatives des « filières du handicap ». La fragmentation catégorielle s'observant actuellement et l'extension du domaine du « spécifique » semblent bien plus contraindre le domaine de l'action publique dans les frontières d'un « marquage social » auquel il ne s'agirait plus que de s'adapter au risque de l'éclatement de l'enjeu même de la constitution d'un dispositif scolaire commun.

Pluralité et hétérogénéité des catégories de ciblage

Choukri Ben Ayed (Université de Saint Etienne, France)

Daniel Frandji (CAS- INRP, France)

Benjamin Moignard (Université Paris XII, France)

Loes Vandenbroucke (Hoger Instituut voor de Arbeid –HIVA–, KUL Belgique)

Une convergence vers un espace scolaire fragmenté

Le premier constat qui s'impose à l'analyse est donc celui de la grande diversité et de la pluralité des catégories cibles des PEP dans les différents pays. Le terme « ciblage » est souvent utilisé, malgré la métaphore guerrière ou publicitaire du terme. Le terme de « bénéficiaire » peut ainsi lui être préféré mais ce même terme n'est lui-même pas entièrement satisfaisant en ce qu'il suggère une action forcément positive (un bénéfice), avant tout résultat d'évaluation, et qui concernerait surtout principalement ou uniquement les publics « ciblés ». Quoiqu'il en soit, la diversité en question est repérable dans la comparaison entre pays, mais elle se retrouve aussi à l'intérieur de certains pays eux-mêmes lorsque les PEP s'y conjuguent bien moins au singulier sous la forme d'une politique de relativement grande ampleur que sous la forme d'une profusion de programmes et dispositifs disparates. Il est ainsi possible de différencier des pays comme la France, la Belgique ou le Portugal, relevant plutôt de la première situation, de l'Angleterre, comme de la République tchèque ou de la Roumanie exemplifiant plutôt la profusion des dispositifs, et donc la multiplicité des catégories de bénéficiaires. La situation est toutefois plus complexe car il nous faut aussi problématiser le découpage politico-administratif de l'éducation prioritaire qui prévaut dans la première série de pays mentionnés. Dans ces pays en effet les catégories de cibles sembleraient dans un premier abord plus restreintes que dans les seconds, puisque ceux-ci disposent d'une politique nationale clairement labélisée « éducation prioritaire » qui a du même coup tendance à polariser le regard². Pourtant ce découpage n'intègre pas l'existence d'autres dispositifs scolaires et éducatifs ciblés existant aussi dans ces pays et dont les formes de ciblage ainsi que les finalités ont « un air de famille » avec ce que les partenaires des autres pays ont eu besoin d'inclure dans le champ des PEP. Nous le voyons notamment à propos de la France dont les dispositifs scolaires ciblés ne se limitent pas à ce que l'on situe au titre de la politique d'éducation prioritaire (Voir le chapitre sur la France dans le volume 1). Et c'est notamment ce qui permet de renforcer l'observation d'une convergence européenne vers des politiques de plus en plus fragmentées.

Cette situation renvoie cependant à un réel problème méthodologique auquel s'est confrontée toute l'étude EuroPEP : que circonscrire autour de l'objet des

² Rappelons que la communauté française de Belgique a néanmoins supprimé sa politique de « Zones d'éducation prioritaires » remplacée par une politique dite de « discrimination positive ».

« politiques d'éducation prioritaire » alors que cette désignation n'est pas communément partagée dans chacun de nos pays et qu'elle relève d'une catégorie politico-administrative désignant un ensemble délimité dans d'autres ? La définition préalable que nous avons construite permettait au moins d'identifier ce problème et de se donner des repères communs rendant possible la comparaison. Elle a aussi permis d'entrer dans la réflexion sur les évolutions des politiques PEP. Sous ce terme de PEP, rappelons-le, nous avons dû désigner, des « *politiques visant à agir sur un désavantage scolaire à travers des dispositifs ou des programmes d'action ciblés (que ce ciblage soit opéré selon des critères ou des découpages socio-économiques, ethniques, linguistiques ou religieux, territoriaux ou scolaires) en proposant de donner aux populations ainsi déterminées quelque chose de plus (ou de "mieux" ou de "différent")* ». Cette définition, lançant l'étude, paraissait à la fois suffisamment précise pour rendre compte d'un ensemble cohérent et néanmoins suffisamment large de manière à rendre compte de la diversité observable en ce domaine (et notamment nous le voyons bien dans le libellé de la définition, en matière de catégories de bénéficiaires). Mais cette définition préalable ne devait pas empêcher d'ouvrir la réflexion sur ses frontières, ce qui d'ailleurs a très vite paru nécessaire face à la complexité de la comparaison ainsi que des mutations et reconfigurations du champ de ces politiques éducatives. C'est ainsi notamment que le développement de l'analyse a conduit à revenir sur ce qui avait dès le départ constitué une difficulté, à savoir l'intégration ou non dans l'objet PEP, du domaine du handicap, ou du secteur dit parfois aussi de « l'éducation spécialisée » et donc des politiques et dispositifs éducatifs prenant en charge des publics définis sur des critères de type nosographique ou médical. Le premier mouvement de l'étude a consisté à ne pas considérer que ces dispositifs rentraient dans le champ d'étude des PEP. Pourtant, cette restriction qui paraissait légitime, si ce n'est même naturelle, à plusieurs équipes (notamment francophones), ne l'était pas au même titre pour d'autres, et particulièrement pour nos collègues anglais, tchèques, roumains ou suédois. Dans leurs analyses, ces équipes devaient nécessairement inclure ces politiques et leurs évolutions dans celles concernant les catégories de population ciblées par les politiques plus « classiquement » identifiées comme PEP. C'est que ces équipes se retrouvent plus que d'autres, dans leur pays, aux prises avec le nouvel âge des PEP, face au champ de « l'éducation inclusive », et de la catégorie largement hétérogène, et bien peu stabilisée, des « élèves à besoins spécifiques » ou « besoins particuliers » reconfigurant tout l'espace éducatif³. Nous savons bien de toute façon en quoi le champ du secteur spécialisé a toujours historiquement été lié à des questionnements sur ses fonctions pour la scolarisation des enfants de milieux défavorisés ou socialement et culturellement stigmatisés. Bien des études ont ainsi souligné que le développement des catégories du dit secteur spécialisé est inextricablement lié à des rapports sociaux, des positions institutionnelles et « des

³ Notons que cette reconfiguration des frontières entre ce qui est de l'ordre de l'éducation prioritaire et de l'éducation spécialisée s'exemplifie aussi, de manière symétrique, mais sans quelle soit pourtant vraiment argumentée à la lecture de l'ouvrage dirigé par M. Chauvière et E. Plaisance « L'école face aux handicaps. Éducation spéciale ou éducation intégrative ? », PUF, 2000. Cet ouvrage consacré au champ du handicap en éducation dans une perspective internationale intègre en effet, mais sans réelle explicitation, un chapitre sur les ZEP en France, écrit par P. Bouveau.

prises de pouvoir professionnels » (Plaisance & Gardou, 2001). Et ces propos ne précipitent pas forcément vers des positionnements relativistes, et en l'occurrence à nier les spécificités des sujets, à considérer comme nulle et non avenue la recherche de leurs traits particuliers pouvant éventuellement s'exercer sur un mode pathologique. Il s'agit simplement de rappeler en quoi il demeure difficile (non forcément impossible selon les options épistémologiques considérées) de maintenir une séparation étanche entre des classements savants, y compris médicaux, fondés sur des concepts et des critères explicites et, comme l'écrivent ces auteurs reprenant l'analyse de P. Bourdieu, des « schèmes classificatoires » qui visent à instaurer la « distinction » dans sa dimension sociale, « à maintenir pratiquement à distance l'indésirable ».

D'une manière générale, on s'est d'ailleurs déjà bien souvent étonné au cours de nos analyses de ces différents modes de catégorisations, se voulant ou non scientifiquement élaborés, mais homogénéisant dans tous les cas des classes d'acteurs et orientant des modalités d'adaptation des pratiques scolaires sans que soient identifiés les problèmes précis à résoudre. Même les politiques ciblant des « problèmes » (plutôt que des populations), semblent participer de ce constat, puisque ceux-ci demeurent surtout des « problèmes sociaux » assez vagues et homogénéisants, tels que celui de la « violence scolaire » ou celui du « décrochage scolaire » ou de la « déscolarisation » : phénomènes dont les recherches nous ont déjà montré le caractère problématique (Charlot et Emin, 1997 ; Glasman et Euvrard, 2004 ; Moignard, 2008).

Diversité et hétérogénéité des catégories : les « cibles » et leurs méthodes de construction

Quelle cible retient-on pour déterminer la limite d'une PEP dans chacun des pays ? Mais aussi comment ces cibles sont-elles déterminées ? Nous l'avons déjà entrevu, la réponse à ces questions, et notamment à la première d'entre-elle, est moins simple qu'il ne paraît, ou en tout cas semée d'embûches. Il est certain que la pluralité des catégories rencontrées peut se regrouper en quatre principes de ciblage plus vastes.

Si les PEP sont des politiques ciblées, ces cibles peuvent être :

- des territoires au sens sociogéographique du terme, avec les populations scolaires qui y résident, les établissements scolaires qui accueillent ces populations, mais aussi l'ensemble des acteurs et des ressources mobilisables sur ces territoires ou à leur profit ;
- uniquement des établissements scolaires et les populations scolaires qu'ils accueillent (ou acceptent d'accueillir)⁴ ;
- des individus, des populations ou des publics scolaires particuliers.
- Enfin, nous l'avons dit, bien que cette entrée soit plus marginale, comme entrée unique, des « problèmes » sociaux et/ou scolaires particuliers.

⁴ Cf. la synthèse et le questionnement à partir des propres éléments de notre recherche qu'effectue J.C. Emin, pour l'OZP (consulté le 3 juin 2009) : http://www.association-ozp.net/article.php3?id_article=6831&var_recherche=Emin

Sur cette base, une méthode consisterait à produire un tableau croisé classant chacune des catégories rencontrées dans ces principes de ciblage (par exemple à décliner les différentes formes de catégorisation des « publics scolaires »), pour chaque pays utilisateurs. Il resterait aussi à y ajouter une quantification des effectifs correspondant à chaque catégorie dans chaque pays. La méthode est par exemple efficacement utilisée dans le cadre des études internationales comme celle produite par l'OCDE sur les « besoins spécifiques », dont il s'agit alors de construire une « taxinomie » (OCDE, 2000, Evans, 2000) et elle a son intérêt. Nous n'avons pourtant pas pu la mettre en œuvre, pour différentes raisons :

- Certains pays semblent utiliser la quasi-totalité de ces principes de ciblage et catégories (l'indiquer provoquerait une saturation du tableau en question ou son illisibilité) : le cas le plus manifeste est l'Angleterre qui multiplie les principes de ciblage d'un point de vue très pragmatique.
- Les catégorisations se transforment dans le temps dans chaque pays sans que les anciennes ne disparaissent pour autant forcément des textes de références ou dans les débats se reportant aux politiques et dispositifs considérés.
- Si les grands principes de classification mentionnés sont assez facilement repérables, les différentes catégories qu'elles contiennent peuvent être très hétérogènes quant à leur acception dans les différents pays. On peut certes par exemple repérer dans quel pays est utilisée la catégorie des « *special needs* », nous le ferons, mais le contenu de cette catégorie est extrêmement variable d'un pays à l'autre comme nous le verrons dans le chapitre qui lui est consacré. Ces différentes acceptions renvoient à des questions linguistiques et des problèmes de traduction, mais pas uniquement. Elles renvoient aussi, et nous y reviendrons plus longuement, à des traditions politico-administratives et scientifiques différentes concourant à privilégier leur inscription dans certaines problématiques.
- On se heurte aussi au problème de la diversité des catégories utilisées de manière indistinctes, selon les textes, pour désigner les mêmes politiques dans chaque pays. Ainsi les deux catégories de « groupes à risque », comme « les élèves à besoins spécifiques » ne semblent pas vraiment des catégories officielles et opérationnelles en France, (au même titre que ce qu'elles peuvent l'être en Angleterre) mais nous les trouvons néanmoins utilisées sous le mode de l'évidence (c'est-à-dire non pensée en tant que catégories non banales) dans certains textes officiels ou savants de ce même pays.
- Il n'a malheureusement pas été possible de quantifier les publics relevant des différentes catégories, et même, dans plusieurs cas, des bénéficiaires des politiques PEP en général. Cette difficulté renvoie au manque crucial de données pour certains pays, aussi bien qu'aux difficultés des chercheurs à pouvoir accéder aux informations.

Nous ne voudrions pourtant pas exagérer l'impossibilité du repérage en question, et nous verrons notamment que chacun des chapitres composant cette partie de l'étude sur les catégorisations mentionne ceux des pays illustrant ou non les analyses effectuées. Cela dit, par delà les difficultés mentionnées, se posent aussi des questions de pertinence, elles mêmes relatives à la compréhension de ce

que sont des « catégories » ou formes de désignation des publics bénéficiaires. La possibilité d'une quantification par exemple ne relève pas que d'un problème de données. La question serait aussi de savoir précisément ce que nous serions ainsi en mesure de quantifier... Si l'absence de quantification est regrettable concernant les effectifs des publics pris en charge par un dispositif PEP, elle l'est pourtant moins concernant la quantification des effectifs censés composer chaque catégorie. Car à ce niveau nous nous heurtons nécessairement au problème de l'imbrication des catégorisations possibles, de ce qui est rendu visible ou non et des frontières des découpages opérés par chaque pays. Nous en verrons plusieurs exemples. On peut quantifier le nombre d'élèves bénéficiant officiellement de telle ou telle action de PEP, mais il serait bien sûr plus regrettable et problématique de prétendre quantifier les publics relevant des catégories prétendues être ciblées par ces politiques : le groupe « réel » composant telle ou telle catégorie n'est pas assimilable à celui qui est visibilisé et ciblé en tant que tel à partir de leur prise en charge dans les dispositifs PEP. C'est d'ailleurs bien aussi ce qui questionne dans le cas du travail déjà mentionné de l'OCDE sur les « besoins spécifiques ». Face au flou de cette catégorie, et la contingence de ses découpages, nullement partagée par les différents pays membres de l'OCDE terrains d'enquête de l'étude, les auteurs ont privilégié une définition économique *a posteriori* de la catégorie. S'il y a une quantification du nombre d'élèves en « besoins éducatifs spéciaux », celle-ci est établie à partir de données relatives aux « ressources supplémentaires fournies pour financer la formation des élèves ». Peter Evans, responsable de cette étude, explicite bien cela : « Les besoins éducatifs spéciaux se définissent donc, dans la pratique, en termes de ressources publiques et privées supplémentaires fournies pour financer la formation de ces élèves » (Evans, 2000, p. 104). Autrement dit, la quantification de la proportion d'élèves en « besoins éducatifs spéciaux » est ce qui est considéré comme tel par cette étude, c'est-à-dire la somme des élèves bénéficiant d'une ressource publique ou privée supplémentaire dans chaque pays. La question de savoir ce qui est considéré ou « ciblé » précisément, et comment, comme devant être bénéficiaire de ressources supplémentaires, et ce qui ne l'est pas, dans chacun des pays, semble occultée.

Comment les cibles sont-elles déterminées ?

Là aussi, les éléments recueillis montrent une diversité de situation allant de la mise en avant d'une méthode rigoureuse, statistiquement outillée ou scientifiquement contrôlée, de détermination de cibles de l'action PEP jusqu'à une désignation relevant de l'impact de groupes de pression ou de circonstances conjoncturelles non explicitées. En même temps, il est clair que les modes de ciblage mobilisés par chaque pays témoignent des traditions politico-administratives et/ou scientifiques distinctes. L'opération de ciblage est soumise à plusieurs contraintes de cette nature : impossibilité encadrée par le système juridique de produire des statistiques ethniques dans certains pays comme la France ou la République tchèque par exemple ; traditions politiques et scientifiques de certains pays plus portés à conceptualiser l'inégalité scolaire en termes de minorités, ethniques ou linguistiques, quand d'autres le sont plus en termes de rapports économiques et sociaux... Dans bien des cas, les contraintes sont celles aussi imposées par les besoins du financement, de nature privée, ou du point de vue des subventions internationales ou européennes. Des expertises importantes comme

celles de l'OCDE contribuent à rationaliser et donc transférer des principes de ciblage, même si finalement une fois importées, les mêmes catégories sont nécessairement retraduites dans la logique de spécificités nationales (ce qui est bien à l'origine de l'une des difficultés mentionnées auparavant : on n'échappe pas au constat d'une convergence de façade induite par des usages différenciés de même catégories). Le même propos vaut pour l'apport de la commission européenne, qui par ses recommandations, ses programmes et procédures de financement joue un rôle croissant dans l'élaboration et la mise en œuvre de politiques et de programmes d'actions éducatives. Et ce rôle peut sembler d'autant plus important que les pays concernés ont récemment adhéré à l'Union européenne ou sont plus dépendants de ses financements. L'équipe roumaine d'EuroPEP argumente cette question dans l'analyse des nombreux bousclements institutionnels engagés dans leur pays. Les auteurs relient la tendance des autorités éducatives à être plus impliquées dans la mise en œuvre de nouveaux projets que dans l'élaboration, le suivi et l'évaluation de politiques publiques, en raison d'une insuffisante capacité interne de gestion et de réforme ainsi qu'à un manque de ressources. Ce problème serait stimulé par la structuration actuelle du système permettant d'attirer des fonds supplémentaires de la part de l'UE et d'autres agences, impliquant aussi la mobilisation de nouvelles catégories et de nouveaux principes ayant parfois plus tendance à s'empiler à d'autres qu'à les réviser, car demeurant parfois difficilement conciliables.

Mais les « influences » se font ou se sont aussi faites directement entre États. Le modèle français des ZEP comme politique territorialisée a été utilisé au moins comme référence en Communauté française de Belgique, au Portugal, en Grèce et aussi en Roumanie où les auteurs parlent de « La zone d'éducation prioritaire », un dispositif expérimental de très faible effectif, comme en Grèce, s'argumentant ainsi. En amont est aussi pointé l'influence que les *Education Priority Areas* britanniques des années 1960 auraient pu avoir sur les dites ZEP françaises, tout comme les EPA auraient été marquées par les politiques de compensation américaines, même si les débats semblent confus sur ces points, la question des références ou des emprunts semblant parfois obscurcies par des considérations politico-stratégiques : il peut y avoir des intérêts divergents à revendiquer ou au contraire à invisibiliser ces références. Mais dans tous les cas, celles-ci, quand elles sont affirmées n'échappent pas aux constats déjà indiqués précédemment : la référence peut-être plus formelle que réelle, les emprunts peuvent entrer en tension avec les logiques nationales et catégorisations déjà mises en place. Cela peut prendre la forme d'un travail de décontextualisation - recontextualisation : le dispositif expérimental grecque n'a que peu de rapports avec la politique française dont elle affirme s'inspirer. Cela peut aussi prendre la forme d'ambiguïtés que le pays en question a ou non la capacité de réviser par la suite : le modèle du ciblage territorial avancé dans les premières ZEP françaises était peu compatible au principe de la liberté de choix des établissements belge. Inversement ou symétriquement si nous pouvons dire, la dernière transformation des principes de ciblage de la politique d'éducation prioritaire française (affaiblissement du ciblage territorial) va de pair avec la dynamique de suppression de la carte scolaire et donc l'import du principe de la liberté de choix des établissements.

L'Angleterre et la Belgique (du moins en Communauté française) sont deux des deux pays où la procédure de désignation et de détermination des cibles semble la plus outillée et rationnellement construite. Nous reviendrons sur le cas de l'Angleterre dans le dernier chapitre de cette partie, et son travail de classification effectué au nom d'une *evidence based Policy*. Dans son chapitre (volume 1), l'équipe belge d'EuroPEP décrit quant-à-elle précisément la méthode utilisée. L'installation en 1998 de la politique de discrimination positive (remplaçant celle des Zones d'éducation prioritaire) a bénéficié de la création d'un indice de statut socio-économique basé sur le quartier d'origine des élèves et mis à jour tous les quatre ans par une équipe interuniversitaire (Demeuse et al. 1999 et Demeuse & Monseur, 1999). L'équipe rappelle aussi les critiques et débats portés sur cette méthode, ce qui montre au moins en quoi cette question du ciblage est bien collectivement débattue, gage peut-être déjà d'une non naturalisation ou banalisation des « cibles ».

Évolutions et tensions

L'un des autres points où il ne faudrait pas exagérer l'impossibilité de description des dynamiques catégorielles en jeu dans chacun de nos pays, concerne le constat d'une évolution historique. Deux phénomènes connexes apparaissent :

Le premier est donc celui d'une multiplication et fragmentation du ciblage des PEP. Bien sûr ce constat est lié au repère fourni par les premières politiques de compensation dans les pays où elles ont été mises en œuvre. Et l'erreur que l'expérience de l'étude EuroPEP nous conduit à devoir éviter, mais que nous ne pouvons pas ici contrôler faute d'exploration historique, serait de réduire la comparaison au seul périmètre de ces premières politiques. A priori d'autres dispositifs scolaires ciblés existaient aussi dans ces époques de *Welfare State* et a fortiori avant l'institution d'une école moyenne commune, tout comme ils sont aujourd'hui en place à côté des programmes relevant explicitement d'une politique d'éducation prioritaire en France ou au Portugal pour ne prendre que ces exemples. Cela dit, ces autres dispositifs, ou filières scolaires ne relevaient sans doute pas de la même argumentation en termes de lutte contre les désavantages scolaires, d'égalité ou d'équité caractéristiques de la seconde moitié du XX^e siècle. La multiplication des dispositifs et la fragmentation catégorielle observée aujourd'hui, si elle redessine une situation ayant déjà fonctionné auparavant, n'a donc pas pour autant le même sens.

Le second mouvement est une tendance du déplacement des critères territoriaux vers des ciblage de population (pour le cas des pays ayant le plus anciennement mis en place des PEP). Mais la désignation d'une telle tendance n'est pas suffisante. Car là aussi les mêmes termes désignent des logiques différentes et surtout chacun des deux pôles de l'opposition ainsi classiquement définie renvoie lui-même à une complexité de logiques en tensions. L'opposition entre des ciblage de territoires et des ciblage de population est souvent mobilisée par les analyses des politiques publiques. Le débat sur les politiques américaines permet d'en fournir les repères généraux (Donzelot et al. 2003) que les débats sur les PEP reprennent parfois comme tels aussi (Maurin, 2004). En lieu et place d'une simple mise à plat des différentes formes de ciblage adoptées dans chacun de

nos pays, ou de la simple opposition entre ces deux options bien balisées, l'étude EuroPEP nous permet plutôt d'insister sur les différentes tensions structurant les débats ou les logiques en place dans chacun des pays.

Deux tensions sous-jacentes au ciblage

Les opérations de catégorisation véhiculent toujours des impensés et des implicites qui dépassent les seuls enjeux scolaires. Parce que toute opération de catégorisation relève d'un certain arbitraire, d'une sélection de propriétés dans un univers complexe, elles sont toujours précaires, mouvantes et génèrent certaines tensions. Celles que nous avons le plus souvent observées dans les différents pays de l'enquête, concernent la tension *établissements-territoires* d'une part, et d'autre part la tension statuts *socio-économiques, culturels et ethniques*. Ces deux tensions sont mêlées, les glissements observés dans le choix des critères institutionnels ou géographiques pour définir les PEP, sont souvent liés à des évolutions conjointes dans le ciblage des populations elles-mêmes. Nous reviendrons dans un second temps sur ce niveau d'interdépendance. Cependant, pour la clarté du propos nous nous en tiendrons dans un premier temps à une présentation séparée.

La tension établissements-territoires

Lorsqu'on interroge la tension entre établissement et territoire on ne fait pas référence uniquement à un simple problème de découpage ou de ciblage, mais à la nature d'une action éducative prioritaire. L'enjeu problématique renvoie en effet ici à la question de la *forme scolaire* et à celle de la *clôture scolaire*. Une politique éducative prioritaire consiste-t-elle à « donner plus », ou à « donner autrement » ou « autre chose » ? Quel est le sens des ciblage et des catégorisations en rapport avec ce type de question ? Comme le montre la recherche, l'un des invariants observés dans le cadre des PEP, est celui des ciblage territoriaux. Lorsque l'on se réfère à des exemples emblématiques comme celui des *Education Priority Areas* en Angleterre, des *Zones d'Éducation Prioritaires* en France, ou des *TEIPs* (Territoires Éducatif d'Intervention Prioritaire) au Portugal, la référence au territoire est tout à fait explicite. Il peut ainsi paraître surprenant que le territoire se soit imposé comme un référent commun dans de nombreux pays en raison des très fortes disparités de significations qui lui sont associées selon le degré de centralisation de leurs politiques éducatives⁵. En même temps, nous l'avons vu, il est clair que les influences croisées entre pays ne sont pas exemptes de tension, un cas type pouvant être celui de la communauté française de Belgique se référant dans un premier temps à une politique territorialisée dans le cadre d'un système fonctionnant sur le principe du libre choix de l'établissement.

Que signifie ce déplacement du scolaire vers le territoire ? Ces significations sont multiples et différents scénarios possibles. Dans une acception *minimaliste*, le territoire est mobilisé uniquement comme élément de *contexte* pour mener une action éducative spécifique. Les établissements scolaires peuvent d'ailleurs ici se suffire à eux-mêmes pour procéder à la récolte des données nécessaires à la

⁵ Ces questions sont davantage développées dans le chapitre spécifiquement consacré aux catégorisations territoriales.

constitution des catégories de l'action éducative prioritaire (élèves en échec scolaire, à besoins éducatifs spécifiques, issus de minorités...). Dans une acception *maximaliste*, le territoire est mobilisé, non plus comme contexte, mais comme le *support* des actions menées, comme l'*objet* des PEP. La référence au territoire est ainsi très différente et dans ce scénario et il n'est pas rare que l'action éducative constitue le volet d'une politique sociale plus large, dont l'éducation ne constitue qu'une déclinaison parmi d'autres. Les ciblage peuvent ici concerner les populations, mais s'étendre également à certaines propriétés du site lui-même (enclavement, ghettoïsation) ou à certaines catégories de problèmes qui lui sont associés (délinquance, chômage, pauvreté).

La distinction entre ces deux configurations de l'action éducative prioritaire est d'importance. Si dans le premier cas, on peut parler d'*action scolaire territorialisée*, dans le second il est davantage question d'une *action scolaire (ou sociale) territoriale* ou *de territoire*. Cette distinction ne renvoie pas uniquement à des considérations de gouvernance ou de pilotage mais aussi au degré d'ouverture ou de fermeture des politiques éducatives prioritaires. Dans le premier cas, la territorialisation de l'action scolaire se traduit le plus souvent par la constitution d'un réseau d'établissements scolaires estampillés prioritaires. Les actions éducatives sont menées principalement au sein des établissements scolaires ou à l'échelle du réseau. Dans le second cas, les actions menées s'inscrivent au sein de l'espace local lui-même, dans les écoles mais également dans de nombreuses institutions sociales ou associatives. Pour étayer théoriquement cette distinction, nous pouvons nous référer aux travaux de Françoise Lorcerie qui mobilise les outils conceptuels du politologue Rod Rhodes (2003). Ce dernier établit en effet une distinction entre « communauté de politique publique » (*policy community*) et « réseau de problème » (*issue network*). Les *policy community* s'appliquent aux politiques sectorielles, à l'insularité de ces politiques par rapport aux pressions exogènes et à la volonté d'exclure les acteurs externes. Selon Lorcerie, ce modèle s'applique à la politique d'éducation prioritaire menée en France. Bien que territorialisée, celle-ci est menée principalement au sein d'un réseau d'établissements scolaires relativement fermé. Les découpages géographiques ainsi constitués sont autonomes par rapport à d'autres inscrits dans le cadre de la politique de la ville ou au sein des politiques sociales. Ce « sous-système » de l'Éducation nationale est très différent du « réseau de problème » dédié à l'éducation constitué par les villes : projets éducatifs locaux, services éducation, programmes de réussite éducative... Si ces politiques s'inscrivent dans le champ de l'éducation, elles relèvent aussi de l'action sociale et de celui des loisirs, l'Éducation nationale est d'ailleurs peu présente au sein de ces dispositifs.

Cette polarisation entre *réseau ouvert* et *réseau fermé*, entre politique éducative prioritaire territorialisée et politique éducative territoriale, n'est pas spécifique à la France, elle constitue même une ligne de partage dans de nombreux pays analysés. Au Portugal, les *PEPTs* dans leur première version, sont conçues sur la base des candidatures des établissements eux-mêmes. L'instauration des « Nouveaux parcours de curricula alternatifs » contribuent à une autonomisation des écoles qui adhèrent à cette politique et qui n'accueillent plus que des classes de ce type. Les *TEIPs*, créées en 1996, s'adressent essentiellement à des

établissements situés dans des zones défavorisées. Leur relance en 2006 consacre le passage d'une logique de zonage à une logique d'établissements avec mise en concurrence de ces derniers associée au traitement individualisé des élèves. Le programme *Choix* est davantage considéré comme dispositif de prévention de la criminalité pour les territoires perçus à « haut risque ». Dans ce dispositif, les écoles sont des intervenantes parmi d'autres. Cette polarisation entre réseau *ouvert* et *fermé* constitue ainsi non seulement un outil comparatif *diachronique* (pour comparer des politiques menées dans différents pays ou au sein d'un même pays) et *synchronique*, car il permet d'éclairer des inflexions internes aux PEP au sein d'un même pays.

Le cas roumain présente des particularités intéressantes car il mobilise deux types de PEP radicalement opposées. Celles concernant les Roms sont conçues dans des arènes supranationales et destinées à une population spécifique souvent migrante. La dimension territoire et établissement y est ainsi peu présente. En revanche, les PEP visant le milieu rural correspondent parfaitement au modèle d'action éducative territoriale. C'est bien ici la référence à la notion de « milieu » qui est déterminante : territoire défavorisé économiquement, pauvreté, isolement, abandon scolaire important, niveau de formation inférieur des enseignants, qualité moindre de l'éducation. Cette catégorisation par le milieu a des incidences fortes sur la nature des PEP qui concernent essentiellement des dispositifs en marge de l'action pédagogique : transports scolaires, réhabilitation des infrastructures scolaires, partenariats renforcés entre l'école et l'espace rural. La situation suédoise relève d'un autre cas de figure, on y retrouve des PEP ciblant les élèves de la filière individuelle (sur des critères de résultats à des tests standardisés d'évaluation scolaire) et d'autres destinées aux enfants de la banlieue affectés par la ségrégation. Ces PEP se développent dans un contexte marqué par une forte décentralisation, la territorialisation de l'action éducative n'est donc pas spécifique à l'éducation prioritaire dans le contexte d'une politique centralisée. Par ailleurs en Suède, la Direction nationale de développement scolaire considère que la ségrégation constitue davantage un problème social qu'un problème scolaire, elle insiste ainsi pour que les actions éducatives menées sur ces territoires le soient en étroite collaboration avec d'autres politiques sociales.

En communauté française de Belgique, ce sont désormais les établissements qui sont maître d'œuvre des PEP, pour autant les données recueillies pour définir les écoles éligibles aux PEP le sont à l'échelle des territoires, pratique qui a donné lieu à d'importants débats. Pour certains le fait de recueillir ces données à l'échelle des établissements permettraient à certains d'entre eux, en cas d'évolutions significatives de leurs populations et de leur résultats, de sortir du dispositif. Pour d'autres, ce recueil risquerait d'accentuer la stigmatisation des écoles et de porter atteinte au respect de la vie privée des élèves et de leurs familles. Le choix du recueil des données à l'échelle des zonages présente de nombreux biais techniques car les écoles ont souvent un recrutement qui dépasse l'aire géographique proche. Certaines écoles situées dans une PEP ont ainsi des caractéristiques relativement voisines par rapport à d'autres qui n'y sont pas éligibles. La tension entre ciblage par territoire ou par établissement est donc ici particulièrement prononcée. En Grèce, le passage de dispositifs de soutien scolaire aux programmes pilotes de

soutien scolaire qui ont vu le jour en 1997 (et abandonnés en 2000), marque le passage d'une logique de soutien individuel à un ciblage par zones géographiques : territoires isolés, quartiers urbains défavorisés, régions rurales... Bien qu'il soit question ici d'action éducative territoriale, au sein de cette politique, les ciblagés étaient réalisés à l'échelle des établissements parfois même sur la seule base de leur participation volontaire.

Cette distinction entre ciblage par établissement et ciblage par territoire, entre réseau ouvert et fermé, interroge la nature même des PEP. Celles-ci se limitent-elles uniquement à l'espace scolaire ou leur champ d'action est-il élargi ? L'objet d'une PEP est-il de proposer du « renforcement » scolaire, un changement de paradigme pédagogique ou didactique ou concerne-t-il essentiellement des actions sur l'environnement scolaire ? Nous avons en effet pu faire le constat de l'existence de PEP où l'action scolaire est pratiquement inchangée, mais où l'action sociale vient en quelque sorte *en soutien, en appui* de l'action scolaire : actions de prévention de la délinquance, actions sur les infrastructures urbaines et scolaires, sur les transports scolaires, amélioration de l'accessibilité aux équipements scolaires. La méthode comparative développée dans cette recherche a ainsi permis de mettre à jour cette variabilité, cette indétermination des PEP que l'on peut résumer ainsi : les PEP sont-elles des politiques scolaires qui visent à compenser des désavantages scolaires et/ou une composante de politiques sociales plus larges ?

La tension : social, économique / ethnique

La tension *sociale, économique, ethnique*, renvoie à d'autres considérations théoriques et problématiques. Il ne s'agit plus ici d'interroger le caractère plus ou moins ouvert des PEP, mais davantage la complexité de la fabrication des catégories et des publics cibles. L'hypothèse générale qui guide ici cette analyse, postule que si les catégories véhiculées par les PEP sont en apparence *unidimensionnelles*, elles sont en réalité pour certaines d'entre elles, de type *pluridimensionnelles*. Elles constituent en effet des catégories *gigognes imbriquées*. Des catégorisations territoriales par exemple peuvent masquer l'existence de catégorisations de second ordre de type culturelles ou ethniques. D'où les débats, voire les procédures de dénonciations sous forme de « dévoilement » que cela peut générer (certains critères, par exemple territoriaux ne feraient « en fait » que détourner l'attention des « vrais » cibles que constituent telle ou telle population d'élèves, mais ne pouvant pas être désignées ainsi sous contraintes juridiques ou de normes collectives). Si nous posons ici un tel problème, c'est parce que les différents pays étudiés dans la recherche n'ont pas le même rapport aux notions d'ethnicité ou de minorité en lien avec leur histoire institutionnelle et politique. Pour étayer cette analyse nous ferons déjà appel aux instruments conceptuels élaborés par Daniel Sabbagh dans ses travaux consacrés à la comparaison des « groupes cibles » au sein des politiques de discrimination positive en France et aux Etats-Unis (2004). Si ce dernier se caractérise par une reconnaissance statutaire des minorités, ce n'est pas le cas de la France. La situation française est en revanche plus complexe. Dans ce contexte universaliste, le territoire peut en effet être mobilisé comme un *substitut fonctionnel* pour euphémiser une lecture ethnisante des problèmes sociaux (d'où la tentation du « dévoilement » dans

l'analyse critique). Les découpages spatiaux qui président aux politiques d'éducation prioritaire ou à la politique de la ville, concernent essentiellement des territoires marqués par la ghettoïsation socio-ethnique, notamment par la concentration de populations issues de l'immigration maghrébine. Mais ils sont aussi des « quartiers populaires » ou heurtés plus que d'autres par le chômage et des situations de pauvreté, et où les habitations demeurent économiquement les plus accessibles. Le terme ou néologisme « socio-ethnique » en lieu et place de la catégorie « ethnoculturelle » employée par d'autres, d'une certaine mesure, le rappelle. Les traits d'union intégrés dans les termes utilisés marquent les différentes contraintes présidant à la construction des classifications.

Le cas français n'est pas singulier sur ce point. Alors qu'au Portugal le ciblage des minorités est très limité du fait de tradition universaliste, cette situation a connu des évolutions significatives. Les *PEPTs* ou les « curriculum alternatifs » s'adressaient principalement aux élèves en échec scolaire, mais également aux enfants en « difficulté d'intégration ». Les *TEIPS* qui ciblaient les élèves en situation de carence sociale et économique, ciblaient également plus ou moins explicitement les enfants issus des différentes ethnies ainsi que les populations itinérantes. Avec la création des *CHOIX'S* et la requalification des PEP en politiques destinées aux territoires à « haut risques », les enfants des minorités ethniques ont fait l'objet d'une comptabilisation officielle. Cet exemple montre que les PEP ne sont pas neutres vis-à-vis des catégorisations ethniques. Dans les pays où ces catégorisations n'étaient pas à l'œuvre, les PEP ont contribué à les faire émerger puis à les officialiser. Dans le cas suédois on a ainsi pu observer le glissement de politiques éducatives générales consacrées à la diversité culturelle pour la totalité des écoles à des dispositifs d'enseignement limités aux seules écoles scolarisant un grand nombre d'élèves d'origine étrangère. Et ici, comme dans bien d'autres pays, l'analyse des problèmes scolaires semble désormais principalement pensée en termes d'ethnicité ou de différences culturelles et linguistiques liées à l'origine migratoires des élèves, réduisant au passage toute autre analyse de la situation. C'est ce qui rend ce principe de ciblage problématique pour nos partenaires suédois, rappelant en quoi celui-ci en vient aussi à occulter

« un procès de reproduction des inégalités sociales et éducatives et une domination de la majorité suédoise sur les minorités ethniques. La politique de diversité de l'école suédoise a souvent employé un discours essentialiste sur les différences culturelles qui d'une manière déterministe conditionne la mentalité et les conduites des individus et groupes. L'utilisation de catégorisations et stéréotypes sur les divers groupes ethniques est un instrument souvent employé pendant les périodes où le système éducatif est dans le même temps affecté par des exigences d'efficacité et par une politique de diminution de ressources économiques (...). La politique éducative pour la diversité tend à considérer les élèves d'origine étrangère comme sujets principalement culturels et par conséquent elle risque de renforcer l'exclusion et la ségrégation de ces élèves dans le système éducatif ... » (Francia, Moreno, 2008).

Ce principe dominant de ciblage n'est d'ailleurs pas sans rapport avec les aménagements curriculaires et pédagogiques effectués au titre des PEP, la Suède privilégiant de fait le développement de tout ou partie de l'enseignement dans la langue d'origine des élèves (et le développement du suédois comme langue

seconde). Néanmoins, là aussi l'enquête rappelle que cet enseignement de la langue maternelle est en Suède une stratégie destinée préférentiellement aux groupes ethniques les plus défavorisés socialement et économiquement, comme les enfants parlant le somalien, l'arabe et l'albanais. Les minorités plus intégrées à la société suédoise comme la minorité finnoise ou anglaise sont beaucoup moins concernées par ces stratégies ou choix pédagogiques. Ce qui est ainsi désigné en terme d'ethnicité ou de minorité linguistique ou ethno-culturelle semble donc invisibiliser ou déplacer le regard des questions liées aux appartenances économiques et sociales des publics scolaires, aux rapports entre classes sociales ou aux processus de stigmatisation eux-mêmes liés aux rapports de domination économiques, sociaux et culturels en jeu dans les phénomènes migratoires. D'où éventuellement les préoccupations ayant conduit à la problématisation de ces ciblage de population par le critère plus territorial des « quartiers ségrégués », celui-ci pouvant éventuellement être considéré comme une forme de compromis.

Le cas de la Communauté française de Belgique est également tout à fait symptomatique. La prise en compte de variables se rapportant à la nationalité des élèves dans la construction de l'indice socio-économique utilisé pour définir les PEP a fait l'objet de nombreux débats. Toute prise en compte de facteurs ethniques ou linguistiques est officiellement exclue au motif du risque de « naturalisation » de ces propriétés. La réalité est plus ambiguë car la présence d'élèves issus de l'immigration dans les écoles est considérée comme un *facteur aggravant* et précipite leur intégration au sein des PEP. Mais cette ambiguïté, si elle peut-être l'objet d'une dénonciation, s'accompagne néanmoins aussi d'un débat soucieux de reconstruire en positif les arguments sous-jacents soutenant les contraintes légales.

Le cas français, sur lequel nous revenons un instant, peut être considéré comme un *cas limite* pour éclairer cette tension entre *territoire*, *statuts socio-économiques* et *ethniques*. Le principe fondateur de l'école républicaine, comme le rappelle François Dubet, est celui de *l'égalité ontologique* entre les élèves. Cette expression signifie qu'au sein de cette école les individus sont considérés égaux par « nature » en terme de « droit naturel » et de « droit à la réussite ». Ce principe correspond à ce que Dubet qualifie de « fiction démocratique ». A ce titre il permettrait en effet à la démocratie de tenir et aux principes républicains d'exister en dépit des nombreuses contradictions qui se font jour au sein de la société française. S'il en est ainsi, ce principe désigne ainsi davantage un idéal qu'une réalité que l'auteur décline ainsi: « *De même que le christianisme postulait l'existence d'une part divine, d'une âme en chaque individu, l'école démocratique de masse postule une égalité fondamentale, ontologique de tous les enfants et de tous les élèves* » (Dubet, 2004). Un principe d'égalité semble en tout cas constituer le fil conducteur des différentes réformes de l'école : gratuité, atténuation des obstacles économiques, disparition système dual. Dès lors, l'instauration de PEP pose un sérieux problème éthique et politique. Comment en effet articuler l'idée d'une discrimination positive sans remettre en cause le principe fondateur d'égalité entre les élèves ? Le dépassement de cette contradiction consiste alors à ne pas invoquer comme élément de justification, des différences intrinsèques entre les élèves et de souligner le poids des « injustices géographiques » qui contrarient pour certains leurs destins scolaires en suscitant ainsi une certaine indignation

collective⁶. La référence au « milieu » (pauvreté, habitat dégradé, concentration d'élèves en difficulté, peu d'équipements culturels, moindre qualité des services publics) permet ainsi de dépasser la contradiction entre ciblage spécifique et maintien du principe d'égalité. Cette version très territorialiste correspond surtout au premier âge des PEP qui ont vu le jour au début des années 1980 et qui étaient fortement imbriquées avec les politiques sociales urbaines émergentes (Développement Social des Quartiers). Le recentrage des PEP sur le scolaire a donné lieu à la création d'un système d'information statistique endogène à l'Éducation nationale mobilisant exclusivement des données en provenance des établissements scolaires (taux de réussite, pourcentage d'élèves en retard...)⁷. Ce mode de ciblage fait abstraction, tout au moins officiellement, des catégories culturelles ou ethniques.

Une seule exception néanmoins, parmi les indicateurs retenus on trouve une référence aux « élèves étrangers ». L'usage et le sens de cette catégorie ont été jusqu'à présent peu étudiés⁸. On peut relever néanmoins qu'elle ne se confond pas avec une reconnaissance du statut de minorités. Sa conception est très codifiée et désigne des élèves dont les parents n'ont pas la nationalité française, qu'il s'agisse d'une population durablement installée sur le territoire national ou primo-arrivante. Certes, cette catégorie contient en contre-point une référence de type ethnicisante. Néanmoins l'ethnicité ne se limite pas à cette seule composante administrative, elle renvoie surtout à des processus d'identification par soi même ou par autrui, à une catégorie symbolique qui est celle des *outsiders*⁹. L'usage de la catégorie « élèves étrangers », est ainsi comparable à celui pratiqué en communauté française de Belgique où sa prise en compte constitue un facteur aggravant pour catégoriser un espace scolaire en tant que PEP. Au delà de ces aspects administratifs, la situation française a connu récemment des évolutions importantes avec la plus grande visibilité dans l'espace public, d'une catégorie de population reléguée dans les « banlieues » et fortement stigmatisée, celle des élèves issus de l'immigration maghrébine. Une évolution importante concerne également l'émergence d'un débat relatif à la place de la diversité culturelle au sein de la société française, que certains qualifient à présent de société *pluriethnique* ou *multiculturelle*¹⁰. Ce débat a atteint son apogée en 2006, puis en 2007, avec la proposition de constitution de statistiques ethniques pour combattre les discriminations et avec la proposition

⁶ Cette analyse est notamment développée par Bernard Charlot (1994).

⁷ Nous faisons ici référence à la banque de données « ICOTEP : indicateurs commun de tableau de bord de l'Éducation prioritaire ». L'accès à ces données est extrêmement protégé et réservé aux seuls personnels de l'Éducation nationale, au personnel d'encadrement notamment. Les données ne sont communiquées individuellement qu'aux seuls établissements concernés. Les chercheurs ont peu accès à ces données et sollicitent, pour leur exploitation, des autorisations spéciales et ponctuelles.

⁸ Voir pourtant l'analyse de Nadège Pandraud sur la transformation des catégorisations de ces publics de classes accueillant des élèves en situation migratoire récente et ne maîtrisant pas la langue française (de la catégorie des « primo-arrivants » à celle des ENAF). Ces transformations de dénomination accompagnent aussi les transformations d'objectifs de ces dispositifs scolaires en relation notamment avec les politiques d'immigration. cf. Pandraud, 2003 et 2007.

⁹ Ou des *Allochtones*, en reprenant l'exemple de Georges Felouzis (2003).

¹⁰ Voir notamment Roman 1995.

d'inclure, dans le préambule de la constitution française, une référence à la reconnaissance de la diversité culturelle portée par l'actuelle Présidence de la République¹¹. Si ces deux propositions ont été écartées, on observe néanmoins dans les discours des institutions publiques ou dans la sphère médiatique une banalisation des références ethniques. Sur le terrain des établissements scolaires aussi, et la question des relations entre immigration et école par exemple se trouve désormais travaillée dans sa complexité (Payet, 2008).

En prenant un peu de distance on peut s'interroger sur les enjeux réels de cette prise en compte officielle du statut des minorités. Ces enjeux dépassent les seules politiques éducatives : « *appelons minorité (au sens psychologique, et non juridique) un groupe dont les membres se trouvent exposés à des désavantages dans l'échange social du fait d'une caractéristique qu'ils détiennent collectivement. Le groupe qui détient l'avantage symbolique et le pouvoir de désavantager a le statut de groupe majoritaire. La position minoritaire est dévalorisante socialement, elle équivaut à un stigmate dans l'interaction sociale* » (Lorcerie, 2002). La référence à la notion de minorité ne se limite donc pas à la seule description des désavantages scolaires ou aux spécificités linguistiques de certaines populations. Elle s'emploie également à rendre compte de situations de domination politique sociale et culturelle. C'est d'ailleurs en lien avec cette conception du statut des minorités que l'on peut définir le principe de *discrimination positive* dont les usages sont souvent abusifs. La discrimination positive, qui a vu initialement le jour aux États-Unis, désigne selon Sabbagh un ensemble de mesures qui s'adressent à des groupes « *soumis par le passé à un régime juridique discriminatoire* » (Sabbagh, 2004). Pour désigner une politique par ce terme il faut en effet « *que le groupe-cible soit défini en fonction de sa 'race' – et non de sa seule position dans la hiérarchie économique* »¹². Si l'on s'en tient à cette définition, l'usage de la notion de discrimination positive devrait être particulièrement restrictif et réservé au traitement préférentiel des candidats à l'accès à l'emploi ou à certaines écoles ou universités. Pour Sabbagh, les politiques menées en direction de territoires ciblés relèvent d'autres champs politiques comme celui de la *redistribution spatialisée*, de la *compensation* ou de la *déségrégation*. Ces politiques s'adressent certes à des minorités ethniques, mais pas uniquement à celles victimes historiquement d'apartheid ou d'esclavage. Elles ciblent également plus largement les populations pauvres. Les premières politiques de compensation qui ont vu le jour aux États-Unis s'inscrivaient d'ailleurs dans le cadre des grands programmes de lutte contre la pauvreté.

¹¹ Cette référence à la diversité culturelle concerne à présent des champs aussi différents que celui du recrutement des entreprises, des media, du corps enseignant ou du personnel politique.

¹² Pour Daniel Sabbagh, aux États-Unis, la notion de race ne renverrait plus à une classification anthropologique des êtres humains sur une base génétique, mais à une formulation subjectiviste, relativiste et volontaire de la part de son dépositaire : « *Le bureau du recensement adopte donc sur ce sujet un point de vue relativiste, qui se traduit par la reconnaissance explicite du caractère subjectivement construit de l'identité raciale – apparemment conçue comme le produit d'un choix individuel relevant, en définitive, de l'appréciation souveraine de chacun* ».

Mais ces politiques semblent cependant avoir été rapidement transformées, tant par référence au développement de l'idéologie multiculturaliste au seuil des années 1980, et la pression, déjà plus ancienne pour des écoles communautaires (Little & Smith, 1971, Frandji, 2008), que par la réforme des standards et les préoccupations pour l'efficacité des établissements. Ce dernier mouvement tend en effet à invisibiliser la part d'influence du contexte économique et social sur la production des inégalités scolaires en concentrant l'analyse sur des variables internes aux établissements dans une optique managériale. Au mieux, justement, seule la référence à l'ethnicité ou à ce qui se désigne comme appartenance ethnoculturelle semble pouvoir être mobilisée dans ce contexte discursif et politique. L'un des thèmes clefs des débats semble être celui de la « diversité ». Des travaux récents insistent sur ces connexions. W. Benn Michaels (2009) rappelle que le « tournant libéral » opéré aux Etats-Unis s'est également accompagné d'une promotion vigoureuse des mesures d'« affirmative action ». La question des inégalités de revenus - dont des indicateurs montrent l'accentuation - se serait vue non seulement masquée mais invalidée par ce nouvel ensemble rhétorique. Celui-ci en viendrait jusqu'à « traiter la différence économique comme si elle était une différence culturelle » (Op. cité, 15). Ce qui revient « à analyser l'inégalité comme une conséquence de nos préjugés plutôt que de notre système social : on substitue ainsi au projet de créer une société plus égalitaire celui d'amener les individus (nous, et en particulier, les autres) à renoncer à leur racisme, à leur sexisme, à leur *classisme* et à leur homophobie » (Benn Michaels, 2009, 16). Le propos de cet auteur apparaît provocateur ou radical¹³ mais la thèse ainsi formée peut autant servir de pendant symétrique aux opérations de « dévoilement » soucieuses de rappeler les dimensions ethniques « cachées » derrière les autres principes de ciblage, que de complexifier un débat demeurant parfois bien trop binaire, ou bien trop lié à des intérêts de distinction ou d'affiliation pragmatiques. Des travaux comme ceux de N. Fraser (2005) permettent de même d'essayer de déjouer les faux antagonismes ou utilisations idéologiques de l'opposition inégalités socio-économiques / ethniques. C'est par l'intermédiaire du débat sur la problématique de la reconnaissance qu'ils sont alors posés. N. Fraser rappelant à son tour comment les luttes pour la reconnaissance des identités (ethnoculturelles, sexuelles, etc.) ont pu évincer l'imaginaire socialiste ayant pour thématique la redistribution de biens en fonction d'impératifs de justice sociale. L'auteur identifie les problèmes résultant de cette éviction : cela pourrait induire un renforcement des inégalités économiques, une réification des identités concernées (et une occultation des luttes et rapports de pouvoir se jouant au sein de ces dits groupes), un gel des antagonismes sociaux, et enfin une tendance à l'opacification des débats de justice, voire même pourrions-nous ajouter des débats sur l'école. L'enjeu contemporain serait bien alors celui d'une articulation des politiques de reconnaissance et de distribution.

Les observations soulignent néanmoins à nouveau certaines zones d'ombre des PEP. Si certaines d'entre elles ont en commun de s'adresser à des élèves victimes de ségrégations scolaires et/ou urbaines, considèrent-elles la ségrégation

¹³ Voir aussi le compte rendu de cet ouvrage rédigé par Igor Martinache, pour le portail Lien- socio : http://www.liens-socio.org/article.php3?id_article=5732

comme le contexte de leurs actions ou comme leur objet ? Visent-elles à soutenir les élèves scolarisés au sein de ces espaces, à corriger les déficits scolaires liés à la confrontation à des situations de ségrégations, ou constituent-elles des politiques de déségrégation ? En cherchant à établir un raisonnement typologique de ce type on réifie inévitablement toujours la réalité, ces différents objectifs peuvent en effet être mêlés ou latents. En s'abstenant de tout jugement normatif, on peut aussi relever que le recours ou le non recours à un ciblage des enfants issus des minorités constitue avant tout un puissant révélateur des histoires singulières de chaque pays en rapport avec la question de l'altérité. Si pour certains, la question de l'autre est inscrite au sein de rapports interethniques, pour d'autres elle est davantage appréhendée dans le cadre de rapports de forces sociaux et économiques conflictuels. Ce débat relatif aux ciblagés des minorités ou des classes populaires n'élude pas un autre débat relatif à l'opérationnalité de ces catégorisations. L'appartenance à une minorité, à une culture allochtone ou à une culture populaire, constitue-t-il intrinsèquement un désavantage ? Ce débat qui renvoie au relativisme culturel a été traité provisoirement de la façon suivante en France. Certaines enquêtes statistiques ont établi que l'appartenance des élèves à l'immigration ne constituait pas un désavantage à origine sociale et économique identique. Dans certains cas, cet attribut constitue même un avantage pour certaines matières scolaires comme les mathématiques. Ce constat milite en conséquence pour une non prise en compte de l'origine ethnique des élèves dans le ciblage des PEP¹⁴. Ce débat est néanmoins loin d'être clos, il a récemment été relancé à l'occasion de la publication de rapports ministériels insistant sur les handicaps scolaires liés aux situations de bilinguisme de certains élèves. Dans un autre registre, certains historiens ont récemment fait l'hypothèse que la non prise en compte de l'histoire coloniale ou de l'histoire de l'immigration dans les programmes scolaires serait de nature à susciter une réaction hostile des élèves et à contrarier leur entrée dans les apprentissages¹⁵.

Ces conclusions ne sont pas sans rappeler les analyses de John Ogbu (1992) consacrées au rapport à l'école des minorités ethniques aux États-Unis et pour lesquelles le curriculum scolaire est parfois perçu comme une menace pour leur identité culturelle. Le relativisme culturel est de fait une lecture bien partagée du côté des majorités comme des minorités voulant défendre leur « identité », c'est-à-dire tout aussi bien les solidarités que les rapports d'autorité et de pouvoir pouvant s'y jouer. Adeljalil Akkari (2001) a d'ailleurs tenté une transposition de ces théories à la France. Selon lui le statut des jeunes d'origine maghrébine présente des analogies avec les populations noires étudiées par Ogbu. L'histoire coloniale peut en effet être mobilisée comme une ressource symbolique pour interpréter les situations de discrimination dont ils sont l'objet à l'école comme sur le marché du travail. Rappelons que dans certains pays comme l'Algérie, la colonisation a donné lieu à la constitution d'une catégorie politique spécifique, celle de l'indigène privé d'un ensemble de droits et de l'accès à la citoyenneté. On trouve d'ailleurs des résurgences de cette histoire douloureuse avec la création récente d'un collectif

¹⁴ Ici plus qu'ailleurs, le raisonnement comparatiste est indispensable car dans d'autres pays les PEP s'inscrivent au contraire dans le champ des pédagogies interculturelles.

¹⁵ Voir notamment Falaize B. (dir), Absalon O., Mériaux P., 2007

comme celui des Indigènes de la République. Cette dernière remarque conclusive justifie une approche contextuelle des PEP dans chacun des pays étudiés. Elles ne sont en effet sans doute pas compréhensibles dans leurs fondements et leurs ciblage sans une référence étayée au contexte politique, historique et culturel dans lequel elles ont vu le jour. Mais cette compréhension engage plusieurs angles d'analyse relatifs à des dynamiques économiques, sociales et politiques internationales et des enjeux sociologiques et anthropologiques communs.

Références bibliographiques

- AKKARI A. (2001). « Les jeunes d'origine maghrébine en France : les limites de l'intégration par l'école », *Esprit critique* vol. 3, août
- BENABOU R., KRAMARZ F., et PROST C., (2005). « Zones d'éducation prioritaire : quels moyens pour quels résultats ? », *Économie et Statistique*, n° 380, p. 3-34.
- BENN MICHAELS W. (2009), *La diversité contre l'égalité*, Paris : Raisons d'agir, Traduction de l'ouvrage : *The Trouble with Diversity*. New-York: Metropolitan Books Henry Holt, 2006
- CHARLOT B. & EMIN J.-C. (dir.), (1997). *Violences à l'école. État des savoirs*, Paris : Armand Colin.
- CHARLOT B. (dir), (1994). *L'école et le territoire : nouveaux espaces, nouveaux enjeux*, Paris : Armand Colin
- CHAUVIÈRE M. ET PLAISANCE É. (2000). *L'école face aux handicaps. Éducation spéciale ou éducation intégrative ?* Paris : PUF.
- DEMEUSE M., MONSEUR C., COLLARD A., MARISSAL P., VAN HAMME G. & DELVAUX B. (1999). *La détermination des quartiers devant être pris en compte pour l'établissement de la liste des établissements et implantations à discrimination positive*. Étude interuniversitaire commanditée par le ministère de la Communauté française de Belgique dans le cadre du décret du 30 juin 1998 visant à assurer à tous les élèves des chances égales d'émancipation sociale, notamment par la mise en œuvre des discriminations positives. Rapport non publié remis au Gouvernement de la Communauté française de Belgique.
- DEMEUSE M. & MONSEUR C. (1999). « Analyse critique des indicateurs déterminant l'attribution des moyens destinés à la politique de discrimination positive en Communauté française de Belgique ». *Mesure et Évaluation en Éducation*, 22(2-3), p. 97-127.
- DONZELOT J., MEVEL C., ET WYWEKENS A. (2003). *Faire société. La politique de la ville aux Etats-Unis et en France*. Paris : Le Seuil.
- DUBET F. (2000). « L'égalité et le mérite dans l'école démocratique de masse », *L'Année sociologique*, 50, n°2 p. 383-408
- EVANS P. (2000). « A l'épreuve de la quantification dans huit pays », in Chauvière M. & Plaisance E., (eds), *L'école face aux handicaps. Éducation spéciale ou éducation intégrative ?*, Paris, PUF, p. 104-116

- FALAIZE B. (DIR), ABSALON O., MERIAUX P. (2007). *L'enseignement de l'histoire de l'immigration à l'école*, Lyon : INRP
- FELOUZIS G. (2003). « La ségrégation ethnique au collège et ses conséquences », *Revue française de sociologie*, n°4 p. 413-449.
- FRANDJI D. (2008). « Compensation (politiques de) ». In Van Zanten (Dir.) *Dictionnaire de l'éducation*. Paris : PUF, p. 72-75.
- FRASER N. (2005). *Qu'est-ce que la justice sociale ? Reconnaissance et distribution*. Paris : La découverte.
- GLASMAN D. & ŒUVRARD F. (2004). *La déscolarisation*, Paris : Ed. La Dispute.
- LITTLE A. & SMITH G. (1971). *Stratégies de compensation : panorama des projets d'enseignement pour les groupes défavorisés aux États-Unis*. Paris : OCDE (traduit de l'anglais la même année, *Strategies of Compensation: A Review of Educational Projects for the Disadvantaged in the United States*, même édition).
- LORCERIE F. (2002). « Éducation interculturelle : état des lieux », in VEI Enjeux, n°129 p. 170-189.
- LORCERIE F. (2003). « Projet éducatif, territoire et habitants après treize ans de politiques prioritaires ville-école », in *Projet éducatif. Territoire et habitants*, VEI, hors série, n°7 p.141-167.
- MAURIN É. (2004). *Le ghetto français. Enquête sur le séparatisme social*. Paris : La république des Idées, Le Seuil.
- MOIGNARD B. (2008). *L'école et la rue : fabriques de délinquance*, Paris : Le monde - PUF
- OGBU J. (1992). « Les frontières culturelles et les enfants des minorités », *Revue française de pédagogie*, n°101, p. 45-57
- PANDRAUD N. (2007) « La escolarizacion de los "Ninos y ninas recién llegados a Francia": retos, realizaciones, cuestiones », in Miquel Angel Alegre & Joan Subirats, *Educacion e inmigracion: nuevos retos para Espana en una perspectiva comparada*, CIS
- PANDRAUD N. *"Les élèves nouvellement arrivés" en classe d'accueil : contribution à la question des enjeux cognitifs et culturels de la transmission des savoirs au collège*, DEA de sociologie Université de Provence, Septembre 2003.
- PAYET J.-P. (2008). « Immigration et école », in Van Zanten (Dir.), *Dictionnaire de l'éducation*, Paris : PUF, p. 367-371.
- PLAISANCE E., & GARDOU C. (2001). Présentation du dossier : « Situations de handicap et Institution scolaire », In *Revue Française de Pédagogie*, n° 134, p. 5-13.
- QUERE L. (1994). « L'enquête sur les catégories », in *Raisons pratiques*, N°5, Editions de EHESS, p. 7-40
- ROMAN J. (1995). « Un multiculturalisme à la française », *Esprit* n°212, p. 145-161
- SABBAGH D. (2004). « Discrimination positive et déségrégation. Les catégories opératoires des politiques d'intégration aux États-Unis », *Sociétés contemporaines*, n°53 p.85-99.

Les PEP à ciblage territorial

Alan Dyson et Carlo Raffo (Université de Manchester, R-U)

Jean-Yves Rochex (Université Paris 8, France)

Qu'est-ce qu'une PEP à ciblage territorial ?

Pour mettre en place des politiques d'éducation prioritaire, les gouvernements nationaux et les administrations locales ont le choix entre plusieurs méthodes pour cibler le mieux possible les élèves qu'ils considèrent, d'une façon ou d'une autre, défavorisés. Ils peuvent cibler, par exemple :

- Les élèves individuellement grâce à certains processus d'identification et d'évaluation personnelle,
- Des groupes d'élèves ayant une caractéristique partagée facilement observable,
- Les établissements où des élèves éprouvant des difficultés sont concentrés plutôt que cibler les élèves eux-mêmes.

Chacune de ces approches présente avantages et inconvénients. Par exemple, le ciblage individuel est, en principe au moins, un processus précis garantissant que les interventions touchent les élèves qui en ont le plus besoin. C'est pourquoi il est souvent utilisé dans le cadre des dispositions pour « élèves à besoins éducatifs spéciaux ». Cependant, ce type de ciblage peut également se révéler peu pratique car coûteux à administrer, et il peut induire des dépenses plus élevées en identification et évaluation des élèves (et, souvent, pour départager les promoteurs de tel ou tel procédé d'identification) qu'en application du dispositif éducatif lui-même.

D'un point de vue administratif, le ciblage par groupe est plus simple. Par exemple, des groupes peuvent être ciblés selon leur identité linguistique, ou leur droit aux avantages sociaux (tels que des repas gratuits) en utilisant des données administratives déjà recensées et sans besoin d'évaluation individuelle. Cependant, on court toujours le risque d'inclure quelques élèves qui n'ont pas besoin d'intervention ciblée, tandis que d'autres enfants ne remplissant pas les critères choisis resteront en grande difficulté.

De même, le ciblage des établissements est une stratégie administrativement simple et peu coûteuse, mais qui peut se révéler très imprécise, négligeant des élèves qui ne fréquentent pas les établissements ciblés, tout en incluant des élèves qui les fréquentent sans souffrir de difficulté particulière.

Dans une certaine mesure, ces différentes formes de ciblage ne sont que des leviers différents garantissant des ressources et une attention supplémentaires aux élèves désavantagés. Cependant, on peut aussi argumenter que les approches

ciblées supposent certaines orientations conceptuelles et politiques quant à l'importance de tel ou tel type de difficulté scolaire, à leurs origines, aux remèdes nécessaires pour les surmonter. Par exemple, les systèmes pour public à besoins éducatifs spéciaux partent du principe que les difficultés des élèves proviennent de facteurs principalement individuels (comme des handicaps). Ces facteurs seraient responsables des difficultés de l'élève et justifieraient non seulement une plus grande disponibilité des ressources, mais aussi une conception individualisée de la solution et des programmes d'action. Par cette approche, on écarte inévitablement l'hypothèse selon laquelle les difficultés des élèves pourraient provenir de pratiques scolaires inefficaces, ou de difficultés socio-économiques plus larges (Donova et al., 2002, Dyson et Gallanaugh, 2008, Harry et Kingner, 2006). De même, le ciblage par établissement scolaire tend à concentrer l'attention sur des causes potentiellement institutionnelles du problème éducatif - personnel de qualité inférieure, par exemple, ou mauvaise gouvernance de l'école - mais il peut empêcher de voir que ces facteurs sont eux-mêmes liés à une réalité et un environnement social difficiles autour de l'école (Levaric et Bois, 2002, Thrupp, 1999, Thrupp et Lupton, 2006, Bois et Levavic, 2002).

Dans ce contexte, l'option du ciblage territorial est particulièrement intrigante. Dans le cadre de ce chapitre, nous entendons par « PEP à ciblage territorial » celle qui cible ses interventions éducatives selon un découpage géographique, les rendant disponibles dans certains endroits mais pas ailleurs. Typiquement, nous le verrons par la suite, ces zones sont définies par leur concentration en élèves considérés « en difficulté », et donc en établissements où ces élèves sont instruits. Les PEP à ciblage territorial peuvent être combinées avec des formes de ciblage individuel, de groupe, ou institutionnel. Cependant, le critère essentiel définissant une PEP à ciblage territorial est le critère géographique. Par exemple, les écoles dans un secteur peuvent recevoir des aides et conseils supplémentaires pour améliorer leur fonctionnement ; on peut permettre à des élèves membres d'une minorité linguistique scolarisés dans une zone géographique de fréquenter des écoles où leur langue maternelle est utilisée, ou on peut mettre en place des dispositions spéciales pour les élèves surdoués dans une certaine localité. Ce qui caractérise les PEP à ciblage territorial est le fait que les mêmes interventions ne sont pas disponibles pour les élèves et les établissements en dehors de ces zones spécifiquement ciblées.

Comme pour les approches précédemment citées, les avantages et inconvénients de ce type de ciblage sont évidents. D'un point de vue administratif, il est plus simple de cibler des secteurs géographiques que des individus, des groupes ou des écoles. On peut penser qu'il y aura relativement peu de secteurs ciblés et qu'on pourra les faire coïncider avec des structures administratives locales existantes. D'un autre côté, les PEP à ciblage territorial peuvent être encore moins précises que les approches institutionnelles dans le ciblage des élèves considérés. Quelle que soit la qualité du découpage d'un secteur géographique, il est presque inévitable qu'un grand nombre d'élèves en difficulté reste en dehors, alors que des élèves scolarisés dans ces zones n'auront pas besoin de soutien particulier.

Comme les autres approches, les PEP à ciblage territorial induisent un certain nombre de suppositions quant à la nature, l'origine et la réponse appropriée aux difficultés scolaires. Ces suppositions peuvent être simples, du genre : l'éducation des élèves en difficulté nécessite des ressources supplémentaires, et ces ressources peuvent le plus effectivement être administrées par l'intermédiaire des structures administratives locales existantes. Elles peuvent, cependant, être plus subtiles : les administrations peuvent conclure, par exemple, que l'éducation dans les secteurs à concentration élevée d'élèves en difficulté présente des défis particuliers, que des réponses innovantes à ces défis sont nécessaires, et qu'une liberté plus grande devrait être donnée aux enseignants et chefs d'établissements locaux pour développer ces innovations. Elles peuvent aussi conclure que ces difficultés scolaires sont inséparables des conditions sociales et économiques des secteurs défavorisés, et que des approches globales prenant en compte ces conditions doivent être développées au niveau local.

Dans le reste de ce chapitre, nous illustrerons ces thèmes à partir des PEP à ciblage territorial qui ont émergé de l'étude EuroPEP et d'autres travaux de recherche. Nous en analyserons certaines, explorerons leurs conceptualisations et nous nous intéresserons à leurs éventuelles évaluations (quand celles-ci existent) pour mesurer leur efficacité. En conclusion, nous verrons si ces approches sont plus ou moins efficaces que d'autres formes de ciblage, et proposerons des pistes pouvant les améliorer. Notre étude s'est principalement basée sur les rapports nationaux établis dans la première phase du projet EuroPEP, ainsi qu'à travers les discussions avec les experts nationaux qui ont établi ces rapports. Dans la mesure du possible, nous avons également puisé dans la littérature scientifique et dans les textes de loi. Cette méthode induit inévitablement des orientations analytiques, du fait des langues qui pouvaient être lues par les auteurs et selon le degré de documentation et d'analyse de certaines approches. Nous avons tenté de prendre en compte ces biais en tirant nos conclusions, mais ne prétendons aucunement à l'exhaustivité du traitement de la question proposé ici.

Exemples de PEP à ciblage territorial

Les rapports nationaux d'EuroPEP présentent un certain nombre d'exemples de PEP à ciblage territorial, qui peuvent être complétées par la lecture de la littérature scientifique et des textes politiques.

En France : les Zones d'Éducation Prioritaires

Historiquement, le système d'éducation français est fondé sur une attention particulière pour l'équité, entendue comme la garantie par l'état du même droit à l'éducation pour tous. En pratique, cela s'est traduit par un fort niveau de centralisation dans la définition des programmes scolaires ou l'embauche des enseignants, une autonomie locale relativement faible et, par conséquent, peu de variations locales dans l'offre scolaire, et un mode de financement forfaitaire des écoles en fonction du nombre d'élèves par professeur. Quels que soient les avantages de cette approche, il en résulte inévitablement des difficultés quand on constate que les besoins des élèves ne peuvent pas être correctement satisfaits par le modèle unique ou avec des niveaux normaux de financement. C'est pourquoi les

zones d'éducation prioritaires (ZEP) ont été établies en 1982, afin de soutenir le travail des écoles opérant dans des zones désavantagées. À l'origine pensées comme un dispositif provisoire, les ZEP ont été relancées en 1989-90, puis en 1997-98 quand le dispositif a été étendu pour inclure les Réseaux d'éducation Prioritaires (REP), et de nouveau en 2005-06.

Au cours de ces relances, les buts et les méthodes de travail des ZEP ont légèrement changé. Selon le concept d'origine, on peut cependant considérer que les ZEP ont principalement actionné trois leviers :

- *Le ciblage de ressources supplémentaires vers les écoles opérant dans des zones désavantagées.* Les ZEP ont bénéficié de ressources supplémentaires en termes d'heures d'enseignement pour des élèves - c'est-à-dire un ratio élève-professeur plus favorable que dans d'autres écoles - et en termes de primes salariales pour les enseignants travaillant dans des ZEP. En 1998-99, les écoles ZEP ont ainsi reçu environ 10% de ressources de plus que les écoles non-ZEP (Bénabou et al. 2005).
- *L'élaboration d'initiatives locales et de nouvelles méthodes éducatives.* Dans cette optique, on a d'abord demandé aux ZEP de développer des projets devant confronter les difficultés scolaires dans leur secteur. Dans un premier temps, ces projets ont tenté d'apporter des réponses à des questions éducatives particulières, comme un niveau faible en lecture/écriture, un meilleur accès à l'art et à la culture, la réduction de la violence, l'éducation à la santé et l'éducation à la citoyenneté.
- *Le renforcement de la participation locale dans la prise de décision et la pratique éducative.* De telles tentatives se sont concentrées sur le renforcement des liens avec les parents, le développement de relations et d'activités communes avec les collectivités et les associations locales, et le développement des Conseils de Réseau regroupant (en principe) des acteurs issus des écoles, des parents et des administrations locales (Hatcher et Leblond, 2001a : 2)

Même si ces trois types d'intervention étaient clairement identifiables dans les premières ZEP, la politique de ZEP a toujours été caractérisée par un degré conséquent d'ambiguïté ou de flexibilité, selon le parti choisi (Bénabou et al. 2005). Par exemple, même si les indicateurs servant à définir une ZEP étaient initialement choisis de façon centrale, la décision de constituer une zone était essentiellement prise au niveau local. En général, les ZEP se constituaient d'un ou deux collèges et des écoles primaires associées, mais certaines pouvaient être deux ou trois fois plus grandes et compter plus de trente écoles. De même, même si les ZEP étaient situées dans des secteurs désavantagés, ces mesures ne touchaient aucunement toutes les écoles en difficulté, soit parce que leurs projets n'avaient pas été jugés correctement développés ou parce que certaines municipalités avaient choisi de ne pas y recourir. Comme on pouvait s'y attendre, la nature des projets mis en place et le degré de participation des écoles situées dans les ZEP se révélèrent très disparates.

Avec le temps, ces ambiguïtés ont inévitablement compromis les objectifs et les formes originaux des ZEP. Elles existent toujours, mais elles sont principalement des outils de financement supplémentaire pour des écoles

regroupant des populations désavantagées. Alors que quelques vestiges de la coordination locale demeurent, l'idée du projet local a disparu (en particulier parce que toutes les écoles, ZEP ou pas, doivent développer leurs propres projets), tout comme les projets d'innovation locale et de mises en réseaux locaux. Paradoxalement, plus les ZEP se sont éloignés de la conception originale, plus il est devenu difficile pour elles d'abandonner le dispositif, notamment parce que les écoles et leurs professeurs ont tout intérêt à continuer de percevoir les aides financières supplémentaires - et les salaires – qui y sont associés. Le système éducatif français est donc coincé dans une politique que beaucoup considèrent dépassée, mais qui est, semble-t-il, impossible à abandonner.

Au Portugal : les Territórios Educativos de Intervenção Prioritária

Comme en France, le développement des PEP à ciblage territorial au Portugal doit être compris dans le cadre d'un système d'éducation centralisé, mais on doit également le replacer dans un contexte historique et politique plus large – celui de l'héritage des dictatures militaires du milieu du 20^{ème} siècle, de la Révolution des œillets de 1974 et, en particulier, de l'arrivée d'un gouvernement socialiste en 1995.

Les *Territórios Educativos de Intervenção Prioritária* (TEIP) ont été lancés dans 34 localités lors de l'année scolaire 1996/1997. Ils sont nés de la désignation par le pouvoir central des secteurs défavorisés dans lesquels des interventions éducatives étaient nécessaires afin d'améliorer les conditions d'apprentissage des élèves, et ainsi combattre l'inégalité sociale.

Les TEIP, dans leur forme d'origine, avaient plusieurs points communs avec les ZEP. En particulier, chaque TEIP devait développer un projet, dont la nature précise était définie localement, mais qui devait prendre en compte les priorités suivantes :

- Créer des conditions favorables à la réussite des élèves ;
 - Définir les besoins de formation des professeurs et d'autres membres du personnel, ainsi que les besoins de la communauté ;
 - Promouvoir une interaction étroite avec la communauté locale ;
 - Gérer des ressources intégrées de fonctionnement ; et
 - Développer des activités éducatives, culturelles, sportives et de loisir.
- (Amaro et al. 1998)

Dans ce cadre, le projet devait impliquer non seulement des écoles, mais également les élèves, les associations de parents, les collectivités locales, et des organismes culturels et de loisirs locaux. L'accent mis sur le développement d'un projet commun reflétait également l'idée que l'efficacité du système éducatif dans des secteurs désavantagés était affaiblie par sa fragmentation structurelle. Par conséquent, les TEIP ont été encouragés à favoriser des approches d'intégration entre les différentes phases de l'éducation, entre les différents cycles, et entre les apprentissages scolaires et extrascolaires.

Tout comme les ZEP, les TEIP existent toujours. Tout comme les ZEP, ils ont évolué avec le temps, notamment à l'occasion d'une relance en 2006. Cette relance a de fait réduit le rôle des TEIP. Au lieu d'être une vaste mesure favorisant l'égalité

des chances à travers un nombre relativement grand de secteurs défavorisés, les TEIP ont été limités aux zones urbaines de Lisbonne et Porto, parce qu'elles contenaient la plupart des « zones difficiles ». On a défini ces zones selon la violence, l'indiscipline, l'abandon et l'échec scolaires qui les caractérisaient. Ces nouveaux TEIP ont été invités à se concentrer sur ces problèmes plutôt que sur les questions d'inégalités éducatives en général. Même si cette PEP à ciblage territorial est moins considérée obsolète qu'en France, l'espoir initial de voir les TEIP avoir un impact significatif sur les inégalités éducatives semble avoir disparu.

En Angleterre : une prolifération de PEP à ciblage territorial

Alors que la France et le Portugal se sont concentrés sur un seul type de PEP à ciblage territorial (avec des relances successives), la politique anglaise a été caractérisée par une succession de celles-ci, en particulier - mais pas exclusivement - depuis l'accession au pouvoir du gouvernement travailliste du *New Labour* en 1997.

La toute première mesure fut les *Educational Priority Areas* (EPA). Elles ont été développées à partir du rapport Plowden sur l'éducation primaire du milieu des années 60 (comité consultatif central pour l'éducation – Angleterre –, 1967). Plowden a plaidé pour la « discrimination positive » en faveur des enfants vivant dans les zones et familles pauvres, pour surmonter les effets de leurs « privations ». Le rapport proposait la désignation de secteurs où les écoles recevraient plus de financements que dans d'autres secteurs, et où il y aurait un éventail d'autres mesures compensatoires (par exemple, favoriser le rôle des crèches, l'implication des parents et l'éducation de la communauté). Dans la pratique, la définition précise des EPA et des activités qu'elles effectuaient était du ressort des autorités locales, même si le gouvernement central fournissait le financement supplémentaire pour améliorer les bâtiments scolaires et participer au paiement des salaires des enseignants des EPA. Les EPA promouvaient également l'extension de l'école maternelle, et un programme de recherche-action étudiait le développement de nouvelles pratiques dans et autour des écoles. Le dispositif fonctionnait en interaction avec d'autres politiques territoriales traitant des questions non-scolaires dans les secteurs défavorisés. Malgré tout, l'initiative a peu à peu manqué de souffle et s'est éteinte vers le milieu des années 1970 (Smith, 1987).

La période de retour au pouvoir des conservateurs (1979 -1997) fut assez pauvre en termes de dispositifs éducatifs territoriaux, mais, un an après sa victoire électorale de 1997, le gouvernement *New Labour* lançait les *Education Action Zones* (EAZ – zones d'actions éducatives). Comme les ZEP et les TEIP, les EAZ ont fonctionné (au moins en principe) sur un modèle de partenariat définissant la façon dont les collectivités locales et écoles devaient coopérer avec des membres des communautés, et des organismes publics et privés capables d'apporter leurs ressources pour traiter les problèmes éducatifs dans ces secteurs. Chaque EAZ devait mettre en place un forum dans lequel les parties pourraient se réunir pour définir la politique à appliquer dans la zone. Les EAZ recevaient des financements supplémentaires de la part du gouvernement central, mais pouvait également recevoir les aides matérielles et financières de leurs partenaires.

Comme en France et au Portugal, liberté était laissée aux EAZ pour décider des solutions choisies pour traiter les problèmes éducatifs de ces zones. D'une façon générale, elles ont pris des mesures pour améliorer la qualité de l'enseignement et de l'apprentissage, pour fournir aux élèves des possibilités de soutien supplémentaire, pour faire face aux problèmes d'absentéisme et de discipline, pour impliquer les parents dans l'éducation de leurs enfants, et pour développer des liens avec des entreprises locales.

Les EAZ ont duré cinq ans. L'année suivant leur lancement, cependant, le gouvernement a aussi mis en place le dispositif *Excellence in Cities* (EiC – Excellence dans les villes)¹⁶. Le programme EiC ressemblait aux EAZ par certains côtés, mais il insistait moins sur les partenariats extrascolaires et sur les innovations locales. A la place, il s'est concentré étroitement sur l'aptitude à mener des cadres éducatifs, les questions de comportement et les méthodes d'enseignement, et spécifiait un certain nombre de leviers que les écoles EiC devaient appliquer. Parmi ces leviers figuraient la mise à disposition de tuteurs pour encourager les élèves à élever leurs ambitions scolaires, l'établissement des *Learning Support Units* (unités de soutien scolaire) dans les collèges et lycées pour les élèves menacés d'exclusion pour raisons disciplinaires, le développement d'un programme pour élèves « doués et talentueux » et le financement des *City Learning Centres* (centres d'apprentissage urbains) pour augmenter des possibilités d'étude pour adultes (en particulier grâce aux nouvelles technologies) pour la population locale. Dans le même temps, bien qu'il n'y ait eu aucune relance formelle du programme EAZ, il fut dans la pratique remodelé de sorte qu'il se concentre plus clairement sur l'élévation des standards de réussite (Powley, 2001).

Finalement, en 2003, le gouvernement a lancé le *London Challenge* (le défi de Londres), destiné à traiter les mauvais résultats chroniques dans plusieurs écoles de la capitale. Ce programme est à présent étendu, sous l'appellation *City challenge* (Défi de ville) à d'autres zones urbaines où les mauvais résultats sont considérés comme problématiques¹⁷. Bien que ces divers « défis » soient tous uniques, tous consistent à apporter des subventions supplémentaires aux zones urbaines afin de financer un programme d'amélioration scolaire. En plus de conseils supplémentaires, cela se traduit par des interventions ciblées dans des écoles à faibles résultats, des stratégies de recrutement, maintien et formation des professeurs, et l'encouragement aux écoles de former des réseaux de soutien.

Il est important de noter que nous n'avons évoqué ici que quelques-uns des principaux dispositifs éducatifs territoriaux en Angleterre. Ils doivent être compris dans le contexte d'une gamme d'autres initiatives à ciblage territorial qui, bien que non focalisées sur l'éducation, ont des volets éducatifs ou des implications significatives pour l'éducation.

¹⁶ Voir une description du programme en ligne : <http://www.standards.dfes.gov.uk/sie/eic/>

¹⁷ Description en ligne : <http://www.dfes.gov.uk/citychallenge/>

Autres exemples

L'étude EuroPEP présente d'autres exemples de PEP à ciblage territorial. Par exemple, il y a eu au moins une expérience en Roumanie, basée sur le développement d'approches pédagogiques et curriculaires innovatrices, le soutien additionnel des élèves, la participation des parents et des membres de la communauté, et le développement professionnel des professeurs. À plus grande échelle, la communauté française de Belgique a établi ses propres ZEP en 1989, très semblables à leurs voisines françaises, mais elles ont cessé d'exister en 1998, principalement à cause du système extrêmement ouvert de choix de l'école dans cette administration. En effet, les approches à ciblage territorial sont fondées sur l'hypothèse que des écoles d'une zone géographique particulière accueillent une population particulièrement désavantagée. Le système belge d'un choix d'école annuel par les familles signifie que les populations scolaires sont assez mobiles, et que les écoles ont peu de chance d'accueillir des élèves issus d'une seule zone bien définie.

On trouve également le cas où la frontière entre ciblage territorial et ciblage par groupe peut s'estomper. Par exemple, en France, au Portugal et en Angleterre, de nombreuses écoles dans les secteurs ciblés par des mesures éducatives spéciales accueillent des proportions importantes d'élèves immigrés et/ou issus de minorités ethniques. Dans d'autres pays, comme la Suède ou la République tchèque, il n'y a aucune PEP à ciblage territorial à proprement parler, mais il existe des interventions ciblées pour groupes minoritaires, et ceux-ci ont tendance à se regrouper dans certains secteurs en particulier.

Il en résulte que certaines écoles - ou groupes d'écoles - dans ces secteurs peuvent recevoir des quantités de financement et d'attention additionnels aussi importantes que si, dans d'autres administrations, elles recevaient le label « zone » prioritaire.

Ce serait donc une erreur de voir les PEP à ciblage territorial décrites ci-dessus comme entièrement distinctes des développements dans d'autres pays, ou d'autres formes de ciblage. Néanmoins, il semble que les politiques menées en France, au Portugal et en Angleterre représentent l'expérience la plus soutenue et la plus substantielle des PEP à ciblage territorial dans les pays représentés dans le projet EuroPEP.

Les résultats des PEP à ciblage territorial

Comme nous l'avons vu, les PEP à ciblage territorial ont tendance à se concentrer sur la question des inégalités des chances et des résultats scolaires, et, spécifiquement, la distribution spatiale inégale de ces chances et résultats. Bien que leurs objectifs soient exprimés différemment, il y a un espoir commun de voir ainsi se réduire de façon significative ces inégalités spatiales et, par conséquent, des inégalités éducatives (et peut-être sociales) plus larges. Il est donc légitime de vérifier leurs progrès à cet égard.

Mais il est plus facile de poser cette question que d'y répondre. En effet, des trois pays qui ont fait l'utilisation la plus étendue des PEP à ciblage territorial, seule l'Angleterre a un système national de mesures de résultats qui rend relativement directe l'évaluation des résultats pour différents groupes d'élèves dans différentes écoles, tout en neutralisant d'autres variables - le genre, l'appartenance ethnique et la classe sociale, par exemple - qui pourraient avoir une influence sur ces résultats. Malgré tout, le système anglais est assez récent et ne peut identifier un domaine limité (mais important), à savoir les progrès mesurés dans les contrôles et examens nationaux. De plus, même si bien des travaux de recherche et autres commentaires ont été faits sur les dispositifs territoriaux dans tous les pays, la possibilité qu'aucun de ces travaux n'ait fourni d'évaluation solide et convenablement exhaustive n'est pas à écarter. De fait, la nature changeante des PEP à ciblage territorial et le niveau élevé de variation locale ont rendu une telle entreprise d'évaluation extrêmement difficile.

Néanmoins, des mesures existent et, en dépit des différences entre les approches nationales, elles semblent indiquer des conclusions remarquablement proches. Certaines de ces conclusions sont déprimantes. Ni en France, ni au Portugal, ni en Angleterre on a constaté d'une façon convaincante que les PEP à ciblage territorial aient eu un impact significatif sur les mauvais résultats scolaires, ni qu'elles aient réussi à réduire le fossé entre les zones ciblées et les secteurs plus favorisés, entre les élèves les plus et les moins favorisés. C'est d'ailleurs la conclusion de l'étude de Bénabou et ses collègues sur l'impact des ZEP aux lycées:

... le traitement de ZEP n'a aucun effet perceptible sur aucune de nos quatre mesures de réussite scolaire d'élèves : obtenant au moins un degré vers la fin de l'instruction, atteignant la 8ème ou 10ème catégorie, et le succès chez le Baccalauréat. Peut-être la plus apparente est l'absence de l'impact au bas de gamme de la distribution d'accomplissement (sortant l'école sans tout degré), qui était la cible prévue de la politique. (Bénabou et al. 2005)

De même, Rees et al. en évaluant les *Area Based Initiatives* (ABI) (initiatives territoriales) au Royaume-Uni, concluent:

... les mesures montrent que, jusqu'ici, les ABI continuent d'avoir un impact limité et que les avancées sont, au mieux, partielles. En ce qui concerne les ABI éducatives, la recherche sur les EAZ en Angleterre, par exemple, prouve que relativement peu des objectifs originaux du programme ont été réalisés...Même en termes d'atteinte des objectifs, il y avait peu d'amélioration mesurable et dans certaines EAZ, il y avait même un effet « zone » négatif. (Rees et al. 2007 : 265)

Rees et ses collègues demandent alors « pourquoi les ABI ne marchent-elles pas ? » (Ibid., p.266). Mais il s'agit ici d'une exagération. Comme ils le disent eux-mêmes, les succès des PEP à ciblage territorial sont inégaux et limités mais pas inexistantes. Il est indéniable que les PEP à ciblage territorial semblent avoir échoué dans leur mission de remédier aux inégalités entre zones plus ou moins favorisées et, par conséquent, entre les groupes plus ou moins favorisés dans les zones ciblées. Il est également vrai qu'elles ont eu un impact positif. Par exemple, les TEIP semblent avoir eu un impact positif dans la lutte contre l'absentéisme scolaire, ce qui figurait parmi leurs objectifs principaux. Les ZEP n'ont sans doute pas comblé

le fossé entre les zones ciblées et le reste du territoire, mais certains suggèrent qu'elles en ont limité l'écart, pendant que les inégalités sociales s'aggravaient, et que l'évaluation globale des ZEP cache une considérable diversité de résultats (Bénabou et al. 2005).

Excellence in Cities semble aussi avoir eu quelque impact, même si ce dispositif a peu influé sur la différence entre élèves plus ou moins désavantagés dans ses écoles (Kendall et al. 2006, NFER, 2007). De même, le gouvernement en Angleterre déclare actuellement que le *London Challenge* a eu un impact significatif par l'augmentation des résultats moyens dans les écoles de la ville et en réduisant les écarts entre les élèves les plus et les moins désavantagés (DfES, 2007).

Dans ce contexte, la conclusion tirée par les experts du dispositif EiC peut être répétée:

... l'effet du programme *Excellence in Cities* sur les résultats éducatifs considérés ici suggère que les politiques éducatives peuvent avoir un impact sur les adolescents ; que de tels programmes peuvent être rentables ; et que les politiques de soutien financier peuvent donner des résultats positifs, même lorsque les ressources dépensées sont relativement modestes. (Machin et al. 2006 : 34)

Ainsi, on peut noter que, même si rien ne montre que les PEP à ciblage territorial peuvent avoir des effets transformatifs, on a constaté qu'elles pouvaient améliorer les résultats de quelques enfants dans quelques écoles selon certaines conditions. On a aussi constaté qu'elles ne pouvaient pas bouleverser les inégalités présentes dans ces résultats. Aussi, si l'on veut évaluer le potentiel des PEP à ciblage territorial à l'avenir, il y a trois questions à se poser : comment ont-elles atteint leur succès (si limité soit-il) ? Pourquoi ont-elles échoué dans leurs ambitions plus grandes ? Et qu'ont-elles réussi de manière limitée qui pourrait servir de base à de futures améliorations ? Nous proposons à présent de nous consacrer à ces questions.

Analyse des PEP à ciblage territorial

Jusqu'à aujourd'hui, la recherche sur les PEP à ciblage territorial a principalement adopté deux types de perspective. D'abord, il y a eu les évaluations comme celles citées ci-dessus, qui ont essayé d'identifier et de quantifier les résultats. Ensuite, il y a eu les analyses parfois appelées perspective de bourse politique (Avis, 2006) – c'est-à-dire les analyses critiques axées sur les intérêts qui sont incorporés et favorisés dans de telles approches. Quand elles sont associées, ces perspectives se concentrent sur l'échec des grandes missions des PEP à ciblage territorial, et expliquent cet échec comme la conséquence inévitable du refus des décideurs politiques de s'attaquer aux inégalités sociales et scolaires (voir, par exemple, l'évaluation par deux des auteurs du dispositif *Full service extended schools* en Angleterre (Dyson et Raffo, 2007) ¹⁸.

¹⁸ Une présentation en français de ce dispositif est consultable en ligne : <http://www.inrp.fr/vst/Rapports/DetailEtude.php?parent=accueil&id=410>

Dans le reste de ce chapitre, nous proposons d'adopter une approche légèrement différente qui, bien que complémentaire à la perspective de « bourse politique », peut apporter un nouvel éclairage. En particulier, nous souhaitons pouvoir expliquer les succès et les échecs des PEP à ciblage territorial, et voir s'il y a quelque chose dans ces approches qui pourraient être mis à profit dans les contextes politiques respectifs de la plupart des pays européens. Dans ce but, nous emploierons l'approche de la « théorie de l'action » (Malen et al. 2002). Cette approche est fondée sur l'hypothèse que les politiques ont des objectifs en termes de résultats prévus, et qu'elles comportent des a priori de causalité entre les actions mises en place par la politique et les objectifs visés. Cette analyse essaie ainsi de rechercher cette relation de causalité, du type « si nous opérons l'action A, les conséquences B, C, D... suivront, et nous atteindrons finalement le résultat X ».

Parfois la logique de la politique sera explicitée de façon fiable par les décideurs politiques eux-mêmes. Cependant, l'analyse de la théorie de l'action suppose que ce n'est pas toujours le cas. Les arguments de causalité peuvent ne jamais être articulés, mal exprimés, ou encore mal représentés par leurs propres instigateurs. Par conséquent, il faut analyser ce raisonnement en tant qu'élément de la politique plutôt qu'en tant que pensée du décideur politique. C'est donc à partir du texte qu'il doit être déduit, et pas selon les paroles de son (ou ses) promoteurs, qui peuvent (dans certains cas) se révéler déroutantes. Aussi, le processus implique de poser la question : « si l'action A semble être une tentative raisonnable pour atteindre le résultat X, quelles suppositions doivent être faites au sujet des étapes intermédiaires entre A et Z, et au sujet des conditions dans lesquelles cette chaîne d'actions aura lieu ? »

Ce type d'analyse est donc particulièrement efficace pour découvrir les conceptions implicites sur lesquelles des politiques sont basées. On peut ainsi démontrer où la logique interne du raisonnement de la politique était défectueuse, ou comment les conditions du monde réel étaient différentes des suppositions à la base de la politique. De cette façon, on pourra expliquer les échecs identifiés dans les évaluations. Mais cette analyse permet aussi de se demander pourquoi de telles suppositions ont été faites, et soutient ainsi une approche plus critique que la bourse de politique.

Actions et suppositions des politiques territoriales

Parfois, la théorie d'action d'une PEP à ciblage territorial est définie de façon logique par les décideurs politiques. Par exemple, la relance de ZEP en France en 1998 était basée sur l'évaluation des ZEP par deux inspecteurs nationaux, Moisan et Simon (1997). Leur rapport illustrait une argumentation claire pour les ZEP :

1. L'origine sociale est un facteur déterminant du succès scolaire des enfants.
2. La concentration de personnes économiquement, socialement et culturellement désavantagées dans certaines zones ou établissements augmente cette inégalité.

3. Le système peut et doit compenser cette inégalité en termes de ressources (donner plus à ceux qui ont moins) et stratégies (projets, stratégies d'enseignement, évaluation).
4. Cette politique ne peut être efficace que si les projets et les actions menés se basent sur un diagnostic local des difficultés. La désignation des zones, la répartition des ressources et l'examen des projets concernent l'échelon académique ou départemental, et non pas national.
5. L'école ne peut pas lutter seule face à toutes ces difficultés, elle doit travailler de façon concertée avec ses partenaires. (cité et traduit dans (Hatcher et Leblond, 2001b : 32).

De même, le dispositif *Excellence in Cities*, présenté en Angleterre peu de temps après les EAZ (en version un peu plus centralisée) a été justifié par le gouvernement de façon moins succincte, dans les termes suivants :

Avant 1997, les gouvernements successifs ont échoué dans le traitement du problème persistant de l'échec scolaire dans nos villes et nos campagnes. Le lien fort entre pauvreté et échec scolaire a condamné des générations entières d'élèves désavantagés traversant notre système éducatif à vivre des vies insatisfaisantes et misérables, tant financièrement que par ailleurs... Il est irréfutable que, dans ces endroits, les formes traditionnelles d'éducation ne fonctionnaient pas; les jeunes ne pouvaient éviter un système incapable de répondre à leurs besoins, incapable de les aider à atteindre leurs potentiels. Il était devenu évident qu'on avait besoin de quelque chose de nouveau et de radical et ce fut cette prise de conscience qui a mené à la création de l'initiative *Excellence in Cities*, introduite en 1999... Sa mission générale consistait à

« ... élever plus haut et plus rapidement les exigences scolaires dans les écoles des principales villes ; d'égaliser les standards d'excellence adoptés par nos écoles les meilleures. Les parents et les enfants des villes doivent attendre et obtenir autant de leurs écoles que ceux du reste du pays. *Excellence in Cities* doit montrer ce que l'éducation dans les villes peut devenir. L'excellence doit être la norme. » (DfES, non daté)

Plus de trente ans auparavant, une argumentation bien plus détaillée fut proposée en Angleterre dans le rapport Plowden (1967). Il a abouti à la création des *Education Priority Areas* (zones d'éducation prioritaire) qui furent, d'après ce que nous savons, la toute première PEP à ciblage territorial en Europe. Plowden y montrait que les enfants vivant dans les zones urbaines pauvres avaient un « manque » en termes de pauvreté matérielle, de soutien émotionnel et de développement faibles, et de manque de stimulation et de développement cognitifs. Loin d'être résolus par l'école, ces problèmes étaient le résultat d'un large désengagement de celle-ci et d'un sous investissement de l'état dans le système scolaire:

Dans un quartier où les habitants occupent des emplois et relèvent d'un statut qui doivent peu à leur éducation, il est normal que les enfants en viennent à considérer l'école comme un bref prélude avant de travailler plutôt que comme un chemin vers d'autres horizons. Pendant des générations et des générations, certains de ces quartiers ont été privés de nouvelles écoles, de nouvelles maisons et de nouvel

investissement de quelque sorte. (Comité consultatif pour l'éducation – Angleterre – 1967 : pair. 132)

Dans cette situation,

les écoles doivent fournir un environnement compensatoire (ibid. : pair. 151)

Celui-ci pourrait être réalisé par un processus de « discrimination positive » (ibid. ; pair. 153). Comme dans les exemples décrits ci-dessus, la forme précise de cette discrimination positive devrait être décidée au niveau local, mais elle devrait inclure la mise à disposition de ressources supplémentaires, le développement de liens étroits avec les parents afin de réduire le fossé apparent entre la maison et l'école, l'augmentation de la disponibilité d'un enseignement préprimaire pour commencer le plus tôt possible le processus de compensation de la privation, le développement des écoles compréhensives pour élargir la gamme d'activités pour enfants et parents, la construction de liens avec les assistants sociaux, et l'incitation des professeurs les plus et les mieux qualifiés à superviser cette gamme d'activités.

En comparant ces trois argumentations, on peut noter des similitudes et différences importantes dans leurs théories d'action :

Déficit et compensation

Chacun de ces trois raisonnements explicites, et les raisonnements implicites qui peuvent être déduits de la structure d'autres initiatives, indiquent que les élèves - et parfois leurs familles et communautés - servis par des écoles de secteur prioritaire sont vus comme étant caractérisés par des déficits d'une certaine sorte. Comme Power et al (2005) l'ont souligné dans leur évaluation des initiatives à ciblage territorial en Angleterre, la justification pour ces initiatives devient plus forte à mesure que les zones les plus désavantagées et les personnes y habitant sont identifiées par leurs pathologies supposées. Ainsi, les ZEP, par exemple, ciblent les populations « économiquement, socialement et culturellement désavantagées ». Les EPA ciblent les enfants en manque d'appui et de stimulation. Les EiC, de façon plus implicite, souffrent d'un manque de « grandes ambitions ».

Dans cette situation, les PEP à ciblage territorial ont tendance à développer des stratégies pour compenser les désavantages des élèves et pour surmonter leurs manques. L'argumentation compensatoire de l'action a été particulièrement marquée dans les EPA anglaises, à un moment où le mouvement éducatif compensatoire aux USA et au R-U était à son apogée (Halsey, 1972). De même, dans les ZEP, on retrouve la supposition explicite que le système doit « compenser l'inégalité » en donnant « plus à ceux qui ont moins ».

Ceci explique de façon basique le ciblage des financements, ressources en enseignants et de l'attention supplémentaires sur des zones. Cela semble également expliquer, par exemple, pourquoi les TEIP offrent une gamme d'activités culturelles et sportives – stratégie également adoptée par les *extended schools* en Angleterre – vraisemblablement parce que les enfants désavantagés ont un accès limité à de telles activités à la maison et dans leur quartier. De même, cela explique

peut-être pourquoi les EiC ont favorisé le déploiement de tuteurs, pour donner aux élèves le soutien scolaire et les encouragements qui faisaient défaut à la maison.

La supposition présente ici semble être la notion que, selon les mots de Plowden, les écoles peuvent fournir un environnement compensatoire pour les élèves qui sont désavantagés par leurs conditions de domicile et de quartier. Cependant, cela soulève une question importante : si l'éducation peut compenser les difficultés des élèves, alors l'incapacité du système éducatif à offrir une telle compensation ne peut-elle être blâmée d'abord ? En d'autres termes, les déficits des élèves et de leurs familles impliquent-ils des déficits équivalents dans le système scolaire ? Dans chacun des trois pays, cette idée que, selon Moisan et Simon, le « système » pourrait faire plus est évidente dans les tentatives de libérer les écoles de contraintes financières et réglementaires dans des zones ciblées. En Angleterre, cependant, en particulier depuis 1997, il y a eu une tendance des PEP à ciblage territorial à expliquer les difficultés des élèves en termes de difficultés de leurs écoles. Le programme en cours *City Challenge*, par exemple, est centré sur « le soutien intensif des écoles en difficulté », et « une stratégie d'émulation des direction des écoles partout dans la ville » (DfES, 2007 : 3). Même si des mesures ciblées sur des élèves sont également incluses, l'effort consenti se concentre, semble-t-il, sur l'amélioration des écoles plutôt que sur des efforts compensatoires.

Flexibilité, innovation et réponse locale

Lors d'une visite qu'il faisait dans une EAZ, Tony Blair, alors Premier ministre britannique a prononcé ces mots :

Nous n'avons pas un modèle national – ce qui compte, c'est ce qui fonctionne. Nous avons à cœur de voir les approches innovantes des EAZ en matière d'apprentissage et de résultats, au profit de leurs propres communautés et en exemple aux autres. (Blair, 1999)

Par ces mots, il concrétisait ce sentiment, commun à la plupart des initiatives territoriales, que le problème des difficultés éducatives ne peut être traité uniquement par des actions au niveau national, et qu'il requiert un type de réponse innovante conçue localement. Ainsi, dans les ZEP et les TEIP, le développement de projets locaux est favorisé, pendant qu'en Angleterre, même si l'on assiste à une centralisation plus poussée des définitions des initiatives, il existe une conscience continue du besoin de trouver « des solutions locales aux problèmes locaux » (DfES, 2007: 4).

La supposition implicite ici semblerait être que les caractéristiques pathologiques des zones désavantagées les rendent différentes d'autres zones et, très probablement, différents les unes des autres. D'où le besoin de « diagnostic local » des difficultés auxquelles elles font face. Cela induit que les pratiques standard développées par des politiques standard formulées nationalement ne conviennent pas dans ces situations. Comme la supposition de EiC citée plus haut l'illustre clairement, les solutions éducatives traditionnelles « ne marchent pas » dans ces endroits. Évidemment, cela explique non seulement l'importance donnée aux solutions locales, mais également l'insistance sur ce que l'argumentation de EiC appelle « quelque chose de nouveau et de radical ».

En même temps, les PEP à ciblage territorial ne se défont jamais entièrement du droit de gouvernement central de décider de ce qui doit être fait. Si le diagnostic, l'innovation et la solution sont conçus au niveau local, chacune des initiatives est également caractérisée par des thèmes définis à l'échelon national - heures de cours supplémentaires ou travail en petits groupes, par exemple, ou une attention particulière portée sur l'absentéisme et le décrochage scolaires, ou l'emploi de tuteurs. On relève donc une tension entre l'idée que le désavantage éducatif peut uniquement être traité localement, et l'idée tout aussi forte que le gouvernement central sait quelles doivent être les priorités et, dans une certaine mesure au moins, comment elles doivent être adressées.

Nouvelles formes de gouvernance

À la flexibilité accordée aux PEP à ciblage territorial est souvent associé le développement de nouvelles formes de gouvernance. Bien sûr, l'établissement de toute PEP nécessite une infrastructure administrative pour distribuer des fonds, coordonner les projets et ainsi de suite. Cependant, bien des dispositifs sont souvent allés au-delà. Ainsi, par exemple, les ZEP et les TEIP essaient d'inciter les collectivités locales à prendre part à la gouvernance éducative, même si cela n'a jamais été leur rôle. De même, en Angleterre, où les autorités locales jouent un rôle clé dans la conception de l'offre éducative, les EAZ ont créé des « forums » incluant un potentiellement large éventail d'acteurs locaux, pour élargir le groupe de personnes impliquées dans la prise de décision éducative, alors que les zones EiC étaient régies par des partenariats comportant les professeurs principaux des écoles participantes et les autorités locales.

Dans ces cas, il semble que l'on suppose non seulement que les pratiques traditionnelles étaient insatisfaisantes dans les zones les plus désavantagées, mais aussi que les formes de gouvernance et les décideurs traditionnels étaient également insatisfaisants. En France et au Portugal, on est parti de l'idée que l'introduction de nouveaux acteurs locaux dans le processus, dans de nouvelles structures locales garantirait une prise de décision prenant compte des facteurs locaux. En Angleterre, s'ajoute probablement la supposition supplémentaire selon laquelle les autorités locales ont été inefficaces dans l'éducation des zones en difficulté. Même le rapport Plowden – écrit alors que les autorités éducatives locales étaient à l'apogée de leur pouvoir – les a critiqués pour leur incapacité à répondre de façon adaptée aux besoins des zones désavantagées, préfigurant ainsi une ère de méfiance profonde du gouvernement central envers les autorités locales. Dans ces circonstances, il semble que l'on a supposé que d'autres cadres éducatifs - plus près la ligne de front et, peut-être, apportant de nouvelles qualifications – ne pourraient faire pire.

Une théorie de l'action commune ?

Même si les PEP à ciblage territorial diffèrent de manière significative dans leurs formes, leurs pratiques et leurs présupposés, elles peuvent également être vues comme soutenues par une même théorie de l'action. En résumé, la théorie dit :

- Le désavantage éducatif est attribuable aux manques de qualification et d'engagement de la part des élèves et de leurs familles, et à l'échec de leurs écoles à répondre à ces manques. Ceux-ci sont éventuellement présents à travers le pays dans son ensemble, mais sont concentrés dans des zones particulières.
- Le système scolaire dans son ensemble n'est pas organisé pour traiter cette situation et ce qui fonctionne généralement ne fonctionne pas dans ces zones. Cependant, l'introduction de variations locales dans les pratiques et les procédures permettra que les problèmes qui les ont fait naître soient traités.
- Cette variation locale doit apporter un dispositif supplémentaire ou différent du dispositif national. Par un financement supplémentaire et des approches innovantes, dirigés par de nouveaux partenariats et de nouvelles formes de gouvernance, les désavantages auxquels les élèves, les familles et les écoles doivent faire face seront traités.

Expliquer les échecs ?

Comme nous avons vu plus tôt, bien que les résultats des PEP à ciblage territorial soient hétérogènes, il est certain qu'elles n'ont pas transformé les déséquilibres marqués en termes d'avantage et de désavantage scolaires. Il y a beaucoup de raisons à cela. Par exemple, la supposition, essentielle à la théorie de l'action qui caractérise les PEP à ciblage territorial, selon laquelle les zones ciblées sont différentes en raison de leur concentration en populations défavorisées. Dans la pratique, ces approches ont souffert de la difficulté à définir les zones géographiques correspondant exactement à ces concentrations supposées. En effet, dès les évaluations des EPA anglaises, il était clair que beaucoup de familles vivant dans ces secteurs ciblés ne pouvaient être considérées comme défavorisées, et qu'encore plus de personnes défavorisées vivaient en dehors de ces zones (Smith, 1987). Alors, si le but recherché est de consacrer des ressources et de l'attention aux élèves défavorisés, les PEP à ciblage territorial s'avèrent être des mécanismes très approximatifs.

Comme nous l'avons vu, on suppose également que les ressources consacrées à ces zones auront, d'une façon ou d'une autre, un impact. Dans la pratique, cependant, les ressources en question semblent plutôt limitées, comparées à l'étendue du problème qu'elles sont censées aborder. Les ZEP, par exemple, bénéficient d'une augmentation de financement de 10%, alors que les EPA offrent, au mieux « de faibles ressources supplémentaires » (Smith, 1987:33). D'ailleurs, il n'y a aucune garantie que les ressources supplémentaires seront employées de façon à avoir un impact direct sur les élèves. Ainsi, les augmentations de salaires ont attiré et maintenu les enseignants dans les ZEP françaises, leur recrutement et leur stabilité sur place, et la réduction des effectifs par classe (en moyenne, de 2 élèves) est sans doute positive, mais il est peu probable que ces mesures aient eu un effet significatif sur les difficultés éprouvées par les élèves les plus désavantagés. Ce n'est sans doute pas un hasard si une partie des résultats les plus encourageants des PEP à ciblage territorial apparaissent quand des niveaux relativement bas des ressources supplémentaires sont concentrés sur des objectifs très ciblés. Dans le

London Challenge, par exemple, consacrer £40 000 pour aider un petit groupe d'écoles aux mauvais résultats pour atteindre la moyenne aux examens nationaux est réalisable ; espérer que £40 000 solutionneraient tous les problèmes scolaires des enfants défavorisés de la capitale britannique est une chimère.

L'argument selon lequel l'innovation locale apporterait une solution aux problèmes éducatifs est contradictoire. D'abord, l'octroi de variation locale signifie que le gouvernement central abandonne une grande partie de sa capacité à contrôler la qualité de ce qui est fait localement, ou pour garantir un niveau minimum d'égalité dans l'offre scolaire. Comme on pouvait s'y attendre, certaines zones, et quelques écoles dans ces zones en bénéficient, tandis que d'autres prennent de mauvaises décisions et en profitent moins. Ensuite, croire en un salut par innovation locale est de fait un aveu de désespoir. Si, pendant des générations, le gouvernement central n'a pu trouver la réponse au problème du désavantage scolaire, pourquoi supposer que les acteurs locaux, qui ne travaillent en général dans ces écoles que durant quelques années, auront plus de réussite ?

On suppose également que les PEP à ciblage territorial auront des facilités pour lever des ressources supplémentaires aux crédits spécifiques déjà accordés. Plus facile à dire qu'à faire. Par exemple, en Angleterre, bien que les EAZ aient été encouragées à former des partenariats avec des entreprises locales, le bilan à cet égard était loin d'être exceptionnel. De fait, les investisseurs ont d'autres choses à faire avec leurs ressources que de les placer dans les écoles locales - en particulier dans ces lieux où aucun contrôle substantiel de l'éducation n'est offert en échange. De même, les tentatives de collaboration entre l'école et d'autres services à l'enfant et à la famille ont toujours été marquées par de nombreuses difficultés, et, même si les PEP à ciblage territorial présentent des exemples d'initiatives encourageantes, peu d'éléments indiquent qu'elles parviennent à établir de nouvelles formes de coopération. Le constat paraît similaire pour les tentatives de soutien des ressources des familles et des communautés. Influencer sur l'usage des ressources de la famille vers l'éducation des enfants représente une entreprise massive qui exigerait un changement culturel énorme au sein des familles, et des leviers d'intervention significatifs pour réaliser un tel changement. Les PEP à ciblage territorial ont évité de se lancer dans une telle entreprise (comme dans les dispositifs les plus récents en Angleterre), ou n'ont tout simplement pas eu les ressources et les pratiques radicales nécessaires pour atteindre un quelconque résultat.

En particulier, on peut véritablement questionner l'engagement des PEP à ciblage territorial pour aborder les problèmes éducatifs d'un point de vue effectivement territorial. Malgré l'importante rhétorique des nouveaux partenariats et des nouvelles approches, la plupart de ces PEP est restée concentrée sur l'école. Le but semble avoir été d'enrôler d'autres partenaires pour résoudre des problèmes éducatifs, plutôt que pour développer une approche holistique incluant les problèmes sociaux et économiques dans des zones désavantagées. Cela est vrai même au Portugal. Malgré l'espoir que les TEIP animeraient les communautés locales en appui de l'éducation, la réalité est que ces « territoires » sont restés fermement focalisés sur les soucis des écoles. Paradoxalement, cette perspective est précisément ce qui a empêché les écoles d'attaquer les problèmes provenant des

zones qu'ils servent comme Stoer et Rodrigues le soulignent (2000), cité dans le document de travail de l'équipe portugaise pour EuroPEP). En Angleterre aussi, alors que les dispositifs strictement éducatifs étaient souvent accompagnés de programmes de régénération, de promotion de la santé, et où une politique active de renouvellement du voisinage tentait d'apporter une réponse cohérente multiple, on constate que les différents dispositifs demeurent, au mieux, mitoyens (Ainscow et al. 2008).

À cet égard, le bilan des changements de gouvernance des PEP à ciblage territorial est également décevant. Faire participer de nouveaux partenaires dans la gouvernance est une chose, mais l'établissement des formes radicalement nouvelles de gouvernance en est une autre. Même là où on a réussi à introduire des entreprises, d'autres services publics, des parents et des membres de la communauté dans le processus de gouvernance, les zones ciblées sont restées parties intégrantes du système scolaire global, régi par les administrations locales (en Angleterre) ou par le gouvernement central (en France et au Portugal) plus ou moins comme d'habitude. Les écoles conservent la même mission globale, fonctionnent dans le même cadre législatif, suivent en grande partie les mêmes programmes d'études et emploient des professeurs aux formations et cultures similaires. On peut donc suggérer qu'il y a beaucoup plus de *status quo* que de changements dans les PEP à ciblage territorial.

Il est sans doute intéressant d'ajouter que ce problème est compliqué par la nature changeante de ces dispositifs à mesure que les gouvernements centraux changent de couleur politique ou d'avis. Le modèle des relances répétées ou, en Angleterre, de succession rapide de dispositifs à court terme est particulièrement choquant. Même si les approches sont innovantes et pleines de ressources, elles ne sont pas soutenues suffisamment longtemps pour avoir un impact fondamental. Cela paraît évident. Puisque ces PEP comportent le déploiement des ressources supplémentaires de l'État dans les zones défavorisées, sans pour autant provoquer de changement dans la structure du système d'éducation nationale, elles sont particulièrement vulnérables aux changements d'orientation politique, et singulièrement faciles à démanteler ou à modifier quand ceux-ci interviennent. En particulier, on peut noter que les modifications de PEP à ciblage territorial ont tendance à en abaisser les ambitions, ou, de manière moins négative, à en limiter les objectifs. Les ZEP, les TEIP et les EPA en Angleterre ont toutes commencé en tant que grandes initiatives relativement souples destinées à traiter les désavantages scolaires dans leur globalité, mais se sont réduites petit à petit à des interventions restreintes visant à maximiser le potentiel des individus, résorber les sorties précoces du système scolaire, ou améliorer le fonctionnement des écoles.

Finalement, on peut constater que les suppositions à la base des PEP à ciblage territorial ont été minées par les conséquences perverses qu'elles ont produites. Les ZEP, par exemple, ont du mal à retenir les élèves et les enseignants en raison du stigmate lié à la désignation « ZEP », et ont consommé leurs financements de façon inefficace en raison de la difficulté à gérer des zones au statut changeant. Plus généralement, le concept même de « déficit » qui, comme noté plus haut, est un élément constitutif essentiel aux PEP à ciblage territorial, induit inévitablement une

perspective axée sur ce que l'état et ses agents - principalement, les écoles - peuvent fournir aux communautés désavantagées, plutôt que sur ce que ces communautés peuvent faire pour elles-mêmes. Ainsi, l'importance donnée au déploiement de ressources supplémentaires dans les zones ciblées occulte celle de la ressource la plus substantielle qui est déjà présente – la population concernée elle-même. Comme un des documents de travail de l'équipe portugaise d'EuroPEP l'évoque, les PEP à ciblage territorial ont tendance à être

... davantage concernées par l'identification de ce que les territoires n'ont pas que par la dynamisation du potentiel qu'elles ont... (Document de travail EuroPEP, Portugal, dossier C : 10)

De façon globale, l'échec des PEP à ciblage territorial à réaliser leurs grands objectifs peut peut-être s'expliquer par une inadéquation entre la fin recherchée et les moyens mis en œuvre. Si les mauvais résultats scolaires sont, comme il semble être le cas, attribuables à des désavantages socio-économiques profonds, et si ceux-ci s'expriment dans les structures sociales à travers des inégalités fortes, il est peu raisonnable de supposer que de relativement modestes augmentations de ressources et autres adaptations scolaires changeront beaucoup de choses. Tout au plus, les résultats se limiteront, comme nous l'avons vu, à quelques améliorations de faible portée.

Quelles leçons pouvons-nous en tirer ?

Malgré tout, ces conclusions pessimistes ne doivent pas constituer la fin des PEP à ciblage territorial. Il n'est pas nouveau de constater que des interventions politiques sur le lien milieu social-réussite scolaire ont seulement des effets limités. A ce titre, les PEP à ciblage territorial rejoignent une longue liste d'interventions à ciblage individuel, par groupe, et par établissement, dont on peut dire qu'aucune n'est plus ou moins efficaces que les autres (Griggs et al. 2008). En effet, la plupart des critiques qui pourraient être faites aux PEP à ciblage territorial – non traitement des facteurs socio structurels des inégalités, déploiement de ressources trop limitées, incapacité à développer des mesures de fonds en appui sur la recherche - pourraient également être faites à n'importe quelle politique d'éducation prioritaire, comme l'enquête EuroPEP le démontre (voir notamment les chapitres sur l'évaluation dans ce volume). Finalement, l'inadéquation entre fins et moyens, à laquelle nous nous sommes référés plus haut, ne pourrait être résolue que par un déploiement des moyens bien plus importants que ceux jamais réunis pour n'importe quelle politique d'éducation prioritaire. Comme la chercheuse américaine Pauline Lipman l'écrit :

... l'état de l'éducation est profondément inscrit dans l'état des villes et des priorités économiques et sociales nationales et mondiales. Même si beaucoup reste à faire dans les écoles, se focaliser sur elles minimise l'impact du contexte socioéconomique. Même si des éducateurs critiques, aux bagages culturels appropriés peuvent faire avancer beaucoup de choses, l'état de l'éducation [dans les écoles urbaines] ne peut être isolé de la réalité de la vie dans les quartiers extrêmement défavorisés...Aussi, toute tentative sérieuse de transformation des écoles publiques ne peut réussir qu'en faisant partie d'une plus vaste lutte sociale locale et globale pour la redistribution matérielle et la reconnaissance culturelle. (Lipman, 2004 : 182-183)

Dans la plupart des pays, le type de radicalisation politique que ceci implique demeure une perspective éloignée. Au mieux, les programmes politiques proposent augmentations et améliorations. Cependant, ceci ne réduit pas à néant les possibilités d'augmenter de manière significative la capacité des politiques prioritaires de faire une réelle différence sur les résultats scolaires, même dans un cadre si contraint. Par exemple, nous avons avancé plus haut que les PEP à ciblage territorial n'étaient pas vraiment devenues territoriales - qu'elles sont restées concentrées sur les problèmes et actions de l'école, et qu'elles n'ont pas su mobiliser d'autres ressources potentiellement disponibles parmi et autour des communautés locales. Pourtant ce n'est pas une caractéristique inévitable. En principe, il doit être possible, au niveau local, de mieux associer les politiques tournées vers l'école et celles en faveur de l'enfant et la famille, du développement de la communauté et des relances économiques. Une telle association devrait aboutir sur une attaque coordonnée, non seulement des expressions des désavantages scolaires dans les écoles, mais également des causes et conséquences autres de ces désavantages qui affectent les vies des enfants et des jeunes.

En effet, des exemples des approches locales coordonnées de ce type commencent à apparaître. Elles dépendent de la présence d'un organe décisionnel local qui peut articuler une vision pour le développement local et mobiliser les ressources pour transformer cette vision en réalité. En général, au lieu d'envisager les PEP à ciblage territorial comme des moyens pour résoudre des problèmes purement éducatifs, elles considèrent l'éducation comme un axe – extrêmement important - dans la vaste attaque menée contre les désavantages sociaux et économiques. En République d'Irlande, par exemple, le quartier gravement désavantagé de Ballymun à Dublin est l'objet d'un grand programme de rénovation mené par l'association *Ballymun Partnership*. Cette rénovation implique la transformation urbaine du quartier. Cependant, l'association est également prévu :

... d'appliquer le *Local Development Social Inclusion Programme* (programme d'inclusion sociale et de développement local) pour traiter les questions d'éducation, d'emploi, de soins des enfants, d'initiative et de développement de la communauté de Ballymun en faveur de groupes ciblés. (<http://www.ballymun.org/whatis.html>)

La place de l'éducation dans cette approche est articulée de la façon suivante :

L'organisation urbaine de Ballymun est transformée par un programme de rénovation de classe mondiale mais, pour développer une communauté vraiment durable, Ballymun doit devenir une communauté d'apprentissage mettant constamment à profit les résultats obtenus pour des habitants de Ballymun à travers un accès à l'éducation et à la formation tout au long de la vie. Le conseil de *Ballymun Partnership* a placé l'éducation comme question la plus importante pour le futur de Ballymun et s'engage à développer une stratégie éducative globale pour atteindre ces objectifs. (Ryan, 2006 : 1).

De même, en Angleterre, un certain nombre d'autorités locales et d'associations au niveau local développent des approches qui combinent travail des écoles avec celui des services intégrés pour enfants et familles, et avec des

initiatives de développement de communauté et de rénovation de quartier. Barnsley, par exemple, est une ancienne ville minière où la municipalité opère une rénovation urbaine, économique et sociale. Au cœur de ce dispositif, la stratégie éducative *Remaking Learning* (Refaire l'apprentissage) (conseil municipal de Barnsley, 2005), inclut la transformation des bâtiments scolaires, des programmes d'études et des pédagogies utilisées, l'ouverture des écoles à la communauté, et la mise en relation des écoles avec les services à l'enfant, à la famille et à la communauté dans les zones en question. Comme à Ballymun, l'éducation est au centre du processus de rénovation, mais ce dernier n'est pas limité à améliorer les résultats scolaires des enfants : il concerne aussi l'apprentissage tout au long de la vie, le développement des qualifications des travailleurs en vue d'attirer de nouveaux emplois dans la ville. Il aborde les problèmes sociaux de la ville autant que ses problèmes éducatifs.

D'après nous, les exemples de ce type représentent plus qu'une énième exécution d'une approche échouée. Même s'ils partagent beaucoup avec leurs prédécesseurs historiques, ils sont basés sur une théorie de l'action bien différente. Cette théorie ne suppose pas que de maigres innovations et ressources supplémentaires pour les écoles de zones défavorisées vont d'une façon ou d'une autre « compenser » les inégalités profondément incrustées dans les structures sociales et qui se prolongent bien au-delà de la zone elle-même. En revanche, ils reconnaissent l'interaction entre éducation et d'autres formes de désavantage, et reconnaissent le besoin de coordonner les interventions visant à traiter toutes les formes de désavantage simultanément.

Naturellement, il est important de ne pas idéaliser ces exemples. Il reste à voir s'ils réussiront ce qu'ils promettent, et il n'y a aucun doute qu'ils éprouveront, au cours de leur déroulement, certains obstacles et frustrations qui ont marqué les précédentes PEP à ciblage territorial. Il n'y a aucun doute également que ce qu'elles peuvent réaliser dépendra de manière significative des contextes de politique nationale dans lesquels elles sont enfoncées. Des politiques nationales progressistes, tournées vers plus d'équité éducative et sociale seront nécessaires pour multiplier les effets de ces initiatives locales et pour traiter les désavantages dans les zones où de telles initiatives n'existent pas. Néanmoins, nous pensons que ces exemples démontrent que les PEP à ciblage territorial, quoique sous une forme reconstruite, ont toujours quelque chose à offrir.

Références bibliographiques

- AINSCOW M., DYSON A., GOLDRICK S. & KERR K. (2008) *Equity in Education: Responding to context* (Manchester, Centre for Equity in Education, University of Manchester).
- AMARO G., MENEZES V. & GIAO J. (1998) Educating parents at school for the school, in: A. Armstrong (Ed) *Parental Participation in Schools* (Edinburgh, Her Majesty's Inspectors of Schools, Scottish Office Education and Industry Department).

- AVIS J. (2006) Improvement through research: policy science or policy scholarship, *Research in Post-Compulsory Education*, 11(1), pp. 107-114.
- BARNSELY METROPOLITAN BOROUGH COUNCIL (2005) *Remaking Learning: Leading change for success* (Barnsley, Barnsley MBC).
- BÉNABOU R., KRAMARZ F. & PROST C. (2005) The French Zones d'Education Prioritaire: Much ado about nothing? CEPR Discussion Paper No. 5085. Downloaded 25 May 2008 from: www.cepr.org/pubs/dps/DP5085.asp.
- BLAIR T. (1999) Speech by the Prime Minister Tony Blair about Education Action Zones - 15 January 1999 (London, 10 Downing Street).
- CENTRAL ADVISORY COUNCIL FOR EDUCATION (ENGLAND) (1967) *Children and their Primary Schools. Volume 1: Report* (London, HMSO).
- DEMEUSE M., FRANDJI D., GREGER D. & ROCHEX J.-Y. (Eds.) (in press) *Évolution des politiques d'éducation prioritaire en Europe: Conceptions, mises en œuvres, débats* (Lyon, INRP).
- DFES (2007) City Challenge for World Class Education in: DfES (Ed) (London, DfES).
- DFES (no date) The Excellence in Cities Programme 1999-2006. Downloaded 31 October 2008 from: http://www.standards.dfes.gov.uk/sie/documents/abouteic.doc#_top
- DONOVAN M.S., CROSS C.T. & NATIONAL RESEARCH COUNCIL, D.O.B.A.S.S., COMMITTEE ON MINORITY REPRESENTATION IN SPECIAL EDUCATION (Eds.) (2002) *Minority Students in Special and Gifted Education* (Washington DC, National Academy Press).
- DYSON A. & GALLANAUGH F. (2008) Disproportionality in special needs education in England, *The Journal of Special Education*, 42(1), pp. 36-46.
- DYSON A. & RAFFO C. (2007) Education and disadvantage: the role of community-oriented schools, *Oxford Review of Education*, 33(3), pp. 297-314.
- GRIGGS J., WHITWORTH A., WALKER R., MCLENNAN D. & NOBLE M. (2008) *Person- or place-based policies to tackle disadvantage? Not knowing what works* (York, Joseph Rowntree Foundation).
- HALSEY A.H. (Ed.) (1972) *Educational Priority: EPA Problems and Practices* (London, HMSO).
- HARRY B. & KLINGNER J. (2006) *Why Are So Many Minority Students in Special Education? Understanding Race and Disability in Schools* (New York, Teachers College Press).
- HATCHER R. & LEBLOND D. (2001a) Education Action Zones and Zones d'Education Prioritaires, in *Travelling Policy / Local Spaces: Globalisation, Identities and Education Policy in Europe*, conference in the Department of Education, Keele University, 27-29 June 2001. Downloaded 26 May 2008 from: <http://www.keele.ac.uk/depts/ed/events/conf-pdf/cPaperHatcher.pdf>
- HATCHER R. & LEBLOND D. (2001b) Education action zones and zones d'éducation prioritaires, in: S. Riddell & L. Tett (Eds) *Education, Social Justice and Inter-agency Working: joined up or fractured policy?* (London, Routledge).

- KENDALL L., O'DONNELL L., GOLDEN S., RIDLEY K., MACHIN S., RUTT S., McNALLY S., SCHAGEN I., MEGHIR C., STONEY S., MORRIS M., WEST A. & NODEN P. (2006) *Excellence in Cities: The National Evaluation of a Policy to Raise Standards in Urban Schools 2000-2003. Research Report RR675A* (London, DfES).
- LEVACIC R. & WOODS P.A. (2002) Raising school performance in the league tables (part 1): disentangling the effects of social disadvantage, *British Educational Research Journal*, 28(2), pp. 207-226.
- LIPMAN P. (2004) *High Stakes Education* (London, RoutledgeFalmer).
- MACHIN S., McNALLY S. & MEGHIR C. (2006) Excellence in Cities: evaluation of an education policy in disadvantaged areas. Downloaded 31 October 2008 from:
<http://www.iser.essex.ac.uk/seminars/mondays/2006/spring/papers/mcnally.pdf>.
- MALEN B., CRONINGER R., MUNCEY D. & REDMOND-JONES D. (2002) Reconstituting schools: "testing" the "theory of action", *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 24(2), pp. 113-132.
- MOISAN C. & SIMON J. (1997) Les déterminants de la réussite scolaire (Paris, Inspection générale de l'éducation nationale/Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale).
- NFER (2007) *National Evaluation of Excellence in Cities 2002 - 2006. Research Report DCSF-RR017* (London, DCSF).
- POWER S., REES G. & TAYLOR C. (2005) New Labour and educational disadvantage: the limits of area-based initiatives, *London Review of Education*, 3(2), pp. 101-116.
- POWLEY T. (2001) The perspective of an EAZ director, *School Leadership & Management*, 21(2), pp. 159 -167.
- REES G., POWER S. & TAYLOR C. (2007) The governance of educational inequalities: the limits of area-based initiatives, *Journal of Comparative Policy Analysis*, 9(3), pp. 261-274.
- RYAN G. (2006) *Ballymun Learning for Living. Lifelong Learning & Training Strategy for Ballymun. Full Report* (Dublin, Ballymun Partnership).
- SMITH G. (1987) Whatever happened to Educational Priority Areas? *Oxford Review of Education*, 13(1), pp. 23-38.
- STOER & RODRIGUES (2000) *Territórios de Intervenção Prioritária: análise do contributo das parcerias* (Lisbon, Ministry of Education).
- THRUPP M. (1999) *Schools Making a Difference: Let's be realistic!* (Buckingham, Open University Press).
- THRUPP M. & LUPTON R. (2006) Taking school contexts more seriously: the social justice challenge, *British Journal of Educational Studies*, 54(308-328).
- WOODS P.A. & LEVACIC R. (2002) Raising school performance in the league tables (part 2): barriers to responsiveness in three disadvantaged schools, *British Educational Research Journal*, 28(2), pp. 227-247.

Le ciblage des PEP en fonction de la « dimension ethnoculturelle »

Calin Rus (Institut interculturel de Timisoara, Roumanie)

La dimension ethnoculturelle¹⁹ est, sans doute, l'un des éléments intervenant dans la catégorisation des cibles des PEP. Comme montré dans le premier chapitre de cette section, le ciblage implique souvent des catégorisations pluridimensionnelles, associant, dans des relations complexes, le social, l'économique et l'ethnique. De plus, la dimension ethnoculturelle apparaît, de manière explicite ou implicite, ainsi que, parfois, cachée derrière d'autres critères de catégorisation, en relation avec les autres catégorisations et formes de ciblage des PEP: les ciblage territoriaux, les groupes à risque ou les besoins particuliers. Ainsi, d'un côté, un des facteurs de risque, confirmé par de nombreuses études et documents européens est représenté par les préjugés et les discriminations sur des critères ethnique et/ou linguistiques. De l'autre côté, selon le rapport de l'OCDE (2000), une des catégories de « besoins éducatifs particuliers » est celle qui découle principalement d'un mélange de facteurs socio-économiques, culturels et linguistiques. La provenance des élèves d'un milieu défavorisé ou atypique, de tous ces points de vue, justifie ainsi le besoin de politiques éducatives à leur égard.

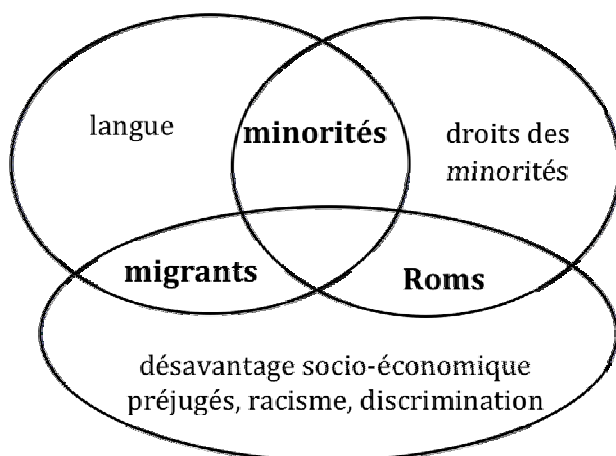
Il convient donc d'analyser, tant la façon dont les différents systèmes éducatifs, ainsi que les institutions européennes, prennent en compte la dimension ethnoculturelle dans les PEP, que les rapports entre cette dimension et la dimension socio-économique dans la construction des discours nationaux et européens autour des PEP.

Derrière une très grande diversité, deux grandes catégories définies en fonction de la dimension ethnoculturelle se retrouvent, sous différentes formes, dans les politiques publiques en général, mais aussi comme cibles des PEP : les minorités nationales et les migrants. Toutefois, un groupe ethnoculturel, les Roms, qui dans certains pays a le statut de minorité nationale, tandis que dans d'autres fait

¹⁹ Nous ne prenons pas comme références, pour justifier l'analyse en fonction de cette dimension, les travaux sur ce sujet de la sociologie ou de l'anthropologie et nous ne faisons pas des jugements sur sa pertinence scientifique. On part du constat qu'elle influence les politiques éducatives et les discours sur les PEP, comme on va le montrer dans ce chapitre. Dans le droit international, la notion de « minorité ethnique » est entendue comme « l'ensemble des personnes qui appartiennent à un groupe et qui partagent une culture, une religion ou une langue communes » (Commentaire général du Pacte international des droits civils et politiques, ONU). Nous avons choisi de parler de « dimension ethnoculturelle » pour rendre compte de l'appartenance ethnique mais aussi de ses possibles différenciations intra-ethniques, ainsi que des appartenances culturelles trans-ethniques, en fonction, par exemple, de la langue ou de la religion.

aussi partie des migrants, a une position particulière dans les politique éducatives et doit être analysé à part.

Le schéma ci-joint illustre une partie des relations entre ces catégories. Les Roms, comme les autres minorités, bénéficient, dans plusieurs pays, conformément à la Convention cadre pour la protection des minorités nationales et à la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, d'un ensemble de droits, y compris dans le domaine de l'éducation. Les Roms partagent également avec les migrants un statut socio-économique défavorisé et sont, comme les migrants, cible de racisme et de discrimination, au niveau de la société dans son ensemble, mais aussi au niveau du système éducatif. De nombreux migrants, partagent, à leur tour, avec les minorités nationales la présence d'une langue première différente de celle de la majorité²⁰.



Un élément essentiel justifiant la désignation d'un groupe comme cible de PEP est l'existence d'un désavantage qui se manifeste sur le plan scolaire. Il est évident qu'il y a des minorités nationales et des groupes de migrants qui ne se trouvent pas en situation défavorisée et peuvent, dans cette perspective, ne pas être prises en compte dans les PEP.

²⁰ Les Roms ont, eux aussi, des spécificités linguistiques, mais cette dimension n'est pas la caractéristique essentielle dans les rapports avec la société majoritaire. Cela est dû essentiellement à deux facteurs : l'hétérogénéité linguistique des différents groupes de roms (il y a une diversité de dialectes mais aussi des groupes qui ne parlent pas romani), et la présence très récente de la langue romani, comme langue écrite, dans les systèmes éducatifs.

Quels groupes ?

Selon les statistiques récentes (Eurostat, 2007 ; ERICArts, 2007), si on accepte l'idée que le nombre de Roms est largement sous-évalué dans les recensements officiels²¹, dans tous les pays de l'Union européenne, sauf la Pologne, plus de 5% la population scolaire provient de familles appartenant à des minorités ethnoculturelles. Afin de comprendre la manière dont les PEP des différents pays prennent en compte dans leur ciblage cette dimension, il convient de passer en revue la manière dont elle apparaît dans les statistiques et dans les politiques éducatives.

Dans plusieurs pays de l'Union européenne les statistiques éducatives, quand elles spécifient ces questions, sont faites en fonction de la nationalité. Tel est le cas en Autriche, Belgique, France, Allemagne, Irlande, Italie, Luxembourg et Espagne. Les appellations utilisées sont diverses : non citoyens, étrangers, non nationaux, etc. Il y a aussi, souvent, une mise en évidence de sous-catégories comme demandeurs d'asile, réfugiés, extracommunautaires, etc. Cette approche a pour conséquence le fait que les enfants ayant obtenu la citoyenneté, avec ou sans leurs parents, ne figurent plus dans ces statistiques.

Dans d'autres pays, la catégorie « migrants » comprend autant de citoyens que de non citoyens : elles incluent aussi les enfants provenant des familles migrantes. Dans ces cas, des distinctions sont faites en fonction de l'origine ethnique non autochtone ou de l'appartenance à des minorités ethniques. Cela rend difficile la distinction entre des migrants de date récente et des membres des groupes minoritaires vivant dans le pays de longue date, ainsi que la mise en évidence des tendances à long terme de certains indicateurs (comme les résultats scolaires). Dans certains pays une distinction est faite entre des minorités considérées comme autochtones, traditionnelles, ou indigènes, et des minorités récentes, ou nouvelles, relayées à des migrations des dernières années. En Allemagne, par exemple, des statistiques existent seulement pour les minorités considérées comme autochtones (Sorbes et Sinti) mais non pas pour des groupes ethniques non reconnues, comme les Roms, les Turques ou les Kurdes, malgré le fait qu'ils sont bien plus nombreux, clairement identifiables et désirent affirmer publiquement leur appartenance.

À part la nationalité, l'appartenance ethnique ou le statut de migrant, la langue première est un autre critère de catégorisation. Dans les pays ayant plusieurs langues officielles ou des langues régionales ou minoritaires reconnues, des statistiques selon ces groupes linguistiques existent également. Pourtant, une distinction doit être faite entre l'appartenance, déclarée volontairement, à un groupe linguistique (en fonction de la langue maternelle, ou langue première), les compétences linguistiques dans une langue minoritaire, et l'inscription dans des

²¹ Selon des estimations du PNUD et de Roma Education Fund, les Roms représentent entre 5 et 10% en Bulgarie, Hongrie, Roumanie et Slovaquie.

filiales d'études en langues minoritaires ou dans des programmes d'étude d'une langue minoritaire.

Le tableau suivant présente la terminologie principale utilisée dans les documents de politique éducative dans les pays de l'Union européenne.

| Terminologie utilisée (critères de catégorisation) dans les documents de politiques éducatives | Pays |
|---|--|
| Citoyens étrangers | Allemagne, Autriche, Belgique, Espagne, Finlande*, France, Irlande, Italie, Luxembourg |
| Minorités ethniques | Royaume-Uni, Bulgarie |
| Immigrants | Grèce |
| Immigrants + descendants | Danemark |
| Origine ethnique non autochtone | Pays-Bas |
| Origine étrangère | Suède* |
| Groupes culturels + nationalités | Portugal |
| Langue première différente | Autriche*, Danemark, Portugal*, Suède*, Royaume-Uni |
| Minorités nationales | Hongrie, Roumanie, Slovaquie, République Tchèque |
| Sexe | Autriche, Allemagne, Irlande, Suède, Royaume-Uni |
| * données par sous-groupes disponibles | |

Face à cette grande diversité de catégorisations des enfants dans le système scolaire dans les différents pays, bien reflétée au niveau des pays visés par le projet EUROPEP, il devient difficile, voire impossible, de faire des comparaisons.

La Belgique, la France, la Grèce, et le Portugal ne reconnaissent pas de « minorité nationale ».²²

En **Belgique**, tant dans la communauté francophone que dans celle néerlandophone, la différenciation est faite en fonction de la nationalité. Le système éducatif de la Communauté française fait aussi une distinction entre les élèves des pays de l'Union européenne et ceux provenant d'autres pays et garde des statistiques différenciés pour les groupes nationaux les plus grands dans les deux catégories.

²² La France, la Belgique et la Grèce, sont, à côté de la Turquie, l'Islande, le Luxembourg, Monaco et l'Andorre, les pays membres du Conseil de l'Europe qui n'ont pas ratifié la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales. Le Portugal a ratifié la convention, en spécifiant la non reconnaissance de minorités nationales spécifiques sur son territoire mais aussi la pertinence de certains articles avec une visée générale et l'application de certaines de ses prévisions pour les Roms.

En **France**, c'est la nationalité étrangère qui compte, différenciée également entre pays membre et non membres de l'Union européenne. Aucune classification n'est faite par rapport aux enfants d'origine étrangère ayant obtenu la nationalité française. De plus, la mention de l'appartenance ethnoculturelle, aussi avec sa dimension religieuse, n'est pas permise dans les institutions publiques, y compris dans l'enseignement public, tandis que l'association de l'appartenance ethnoculturelle avec un désavantage socio-économique est systématiquement évitée.

Au **Portugal**, le terme « groupes culturels et nationalités » est utilisé pour désigner les enfants de nationalité étrangère, les émigrants Portugais retournés au pays, et des Roms. La catégorie « langue première autre » est aussi utilisée.

En **Grèce**, la distinction principale est entre élèves grecques (quelque soit leur appartenance ethnoculturelle) et immigrants, ces derniers différenciés entre immigrants d'origine ethnique grecque retournant en Grèce et immigrants ayant des origines ethniques autres. Il y a un seul groupe reconnu comme minorité : les musulmans de Thrace. Il s'agit d'un groupe identifié par un critère religieux, constitué principalement de personnes d'appartenance ethnique turque, parlant le turque mais incluant aussi des Pomaks et des Roms, parlant comme langue première tant le Romani, que le Turque. Aucune distinction n'est faite dans les écoles minoritaires en fonction de ces appartenances ethniques.

En **Suède**, c'est également la distinction en fonction de l'origine étrangère, avec une distinction entre la nationalité des pays membres de l'Union européenne et les autres, ainsi qu'une catégorisation en fonction de la langue première différente du suédois. Plusieurs communautés ont le statut de minorité nationale et bénéficient des mesures spéciales, conformément à la Convention cadre pour la protection des minorités nationales : les Samis, les Finnois suédois, les Tornedalers, les Roms, et les Juifs. De plus, une distinction est faite pour les groupes ethniques, quelque soit leur origine, en situation de ségrégation résidentielle (CF. le chapitre de Francia & Moreno Herrera.).

La situation au **Royaume-Uni** est différente car la distinction principale n'est pas faite en fonction de la citoyenneté mais de la « race » et le mot-clé est celui de minorité ethnique. À partir de 2003, les catégories suivantes sont utilisées dans les statistiques éducatives : « White British, White Irish, Traveller of Irish heritage, Gypsy/Roma, Greek/Greek Cypriot, Turkish/Turkish Cypriot; White European; Mixed (White and Black Caribbean, White and Black African, White and Asian); Asian or Asian British (Indian, Pakistani, Bangladeshi, any other Asian background); Chinese (Hong Kong Chinese, other Chinese); Black or Black British (Caribbean, African, any other Black background); any other ethnic background (Afghan, Arab, Filipino, Iranian, Japanese, Malay, Thai, etc.) ». L'efficacité de l'emploi de ces catégorisations est actuellement mise en question. La langue première représente un autre critère de catégorisation des enfants dans le système éducatif au Royaume-Uni.

En Roumanie, comme en République Tchèque, le terme principalement utilisé est celui de minorité nationale.

En **Roumanie**, bien qu'il n'y ait pas une définition explicite de ce terme, une vingtaine de minorités nationales ont une reconnaissance politique et une douzaine sont visés par des politiques éducatives: les Bulgares, les Croates, les Hongrois, les Allemands, les Polonais, les Roms, les Ruthènes, les Ruses, les Grecques, les Slovaques, les Serbes, et les Ukrainiens.

La **République Tchèque** est un des rares pays qui définissent dans la loi le concept de « minorité nationale »: « une communauté de citoyens de la République Tchèque vivant sur le territoire de la République Tchèque, qui diffère des autres citoyens d'habitude par rapport à une origine ethnique commune, langue, culture et traditions, forme une minorité considérable, et en même temps manifeste la volonté d'être vus comme une minorité nationale afin de faire un effort commun pour préserver et développer leur particularité, langue et culture, et afin d'exprimer et protéger les intérêts de leur communauté qui a été historiquement constituée » (Loi 273/2001).

Evidemment, le fait de mentionner une certaine catégorisation dans les statistiques ou les politiques éducatives ne signifie pas que les groupes en question deviennent nécessairement cible de PEP. De plus, le ciblage ethnoculturel des PEP peut rester marginal dans l'ensemble des PEP d'un pays, même dans le contexte d'une forte présence dans le système éducatif de jeunes ayant des appartenances ethnoculturelles distinctes de la majorité.

Déclencheurs des discours sur les groupes ethnoculturels comme cibles des PEP

L'analyse des facteurs et des processus qui ont affecté la construction d'un discours sur le besoin de prendre en compte les différences ethnoculturelles peut aider à la compréhension de la structuration du ciblage des PEP en fonction de cette dimension. Dans le cas des minorités nationales et des Roms, leur prise en compte comme cibles des PEP est largement associée à l'influence des structures européennes. Pour ce qui est des migrants il s'agit plutôt de réactions nationales à des défis perçus au niveau de l'école. Et ces préoccupations ne sont que récemment remontées au niveau européen dans un débat dont le résultat n'est pas encore tranché.

Minorités nationales

La problématique des minorités nationales est apparue sur l'agenda européen juste après l'effondrement des régimes totalitaires communistes, en 1989-1990, et a été largement associée aux actions de l'OSCE, du Conseil de l'Europe et de l'UE. Dans ce contexte, dans la majeure partie des pays de l'Europe centrale et orientale, les débats sur l'éducation des minorités ont occupé une place particulièrement importante.

Les premières mesures, visant essentiellement la mise en place d'un enseignement des et/ou dans les langues des minorités, ont été fortement influencées initialement par les rapports du Haut commissaire de l'OSCE pour les minorités nationales et par plusieurs Recommandations du Conseil de l'Europe, pour ensuite se développer de manière plus cohérente avec l'adoption en 1995 de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (Rus, 2005). Un rôle clé a été joué aussi dans ce contexte par l'UE : le critère politique de Copenhague, formulé en 1993, a conditionné l'adhésion des pays de l'Europe centrale et orientale par la présence d'institutions stables garantissant « la démocratie, l'État de droit, les droits de l'homme et le respect des minorités et leur protection »²³. L'analyse de la situation des minorités dans les pays candidats, y compris par rapport à l'éducation, a représenté un point important dans les rapports annuels publiés par la Commission européenne sur les dix pays de l'ancien bloc communiste actuellement membres de l'UE.

La mise en œuvre de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, entrée en vigueur en 1998, a engendré aussi un système très intéressant de suivi, basé sur des rapports croisés provenant des autorités nationales, parfois de la société civile, mais aussi d'une structure mise en place pour ce but : le Comité consultatif, constitué d'experts indépendants. Les opinions du Comité consultatif et les réponses des Etats dans le processus de suivi de la mise en œuvre de la Convention-cadre ont été, et le sont encore à ce jour, des facteurs essentiels dans la construction du discours sur l'éducation des minorités. En 2006 le Comité consultatif a publié son premier commentaire thématique et celui-ci concerne l'éducation. Ce discours comporte plusieurs niveaux, dont on peut distinguer, à côté du discours classique sur le droit à l'enseignement des/dans les langues des minorités, un discours anti-discrimination, calé graduellement sur celui de l'UE, ainsi qu'un discours focalisé sur les réponses à donner aux défis posés par les désavantages associés au statut minoritaire.

Ainsi, le Comité consultatif :

- se focalise dans ses analyses sur des questions comme la représentation équilibrée des minorités à différents niveaux d'éducation (par exemple, les femmes bangladeshi et les hommes africains et africains des Caraïbes, au Royaume-Uni), la surreprésentation de certaines communautés parmi ceux qui abandonnent l'école ou sont exclus de l'école, ou bien dans les établissements d'éducation spécialisée (par exemple, les Roms en Slovaquie et République Tchèque, ou les garçons d'origine afro-caribéenne au Royaume-Uni)²⁴ ;
- félicite les États pour certaines mesures qui s'inscrivent dans notre définition de PEP ; les exemples les plus fréquents concernent les Roms : les formations spécifiques des enseignants, les postes d'inspecteurs pour les Roms, l'emploi de médiateurs ou d'assistants scolaires, les mesures spéciales adaptées à la culture itinérante des Roms, les classes

²³ Conseil européen de Copenhague, 1993

²⁴. Avis du Comité consultatif sur le Royaume-Uni (ACFC/INF/OP/I(2002)006) et (ACFC/SR(99)13)

préparatoires, ou bien les places réservées attribuées aux étudiants roms dans l'enseignement supérieur.

- met en garde par rapport aux risques associés à certaines mesures, qui, même si « conçues pour apporter un soutien scolaire supplémentaire aux élèves concernés », risquent de renforcer le désavantage. C'est le cas des « mesures prises à l'égard des enfants roms », par exemple en Suède, conduisant à la création de classes spéciales pour les élèves roms, souvent avec le soutien de certains parents roms.

Par ailleurs, le Comité consultatif parle d'« égalité de chances dans l'accès à l'éducation » (les Roms étant le groupe le plus souvent mentionné en rapport avec ce type de discours) et dénonce en même temps les pratiques de ségrégation des enfants roms, associées souvent à « une qualité d'éducation inférieure à celle offerte aux autres étudiants ».

Parmi les autres problèmes auxquelles les Roms sont souvent que confrontés, le Comité consultatif mentionne « le harcèlement des enfants roms par les autres enfants, voire par les enseignants, les épreuves inadaptées aux différences culturelles utilisées dans le système éducatif, le manque de reconnaissance de la langue rom dans les écoles, le faible revenu et les problèmes de nourriture des enfants roms », ainsi que « les différences de traitement entre filles et garçons ».

Mais toute opinion du Comité concernant les Roms doit être comprise comme fondée sur des principes généraux et s'applique donc à toutes les minorités en situation similaire. Dans ce sens, le Comité consultatif recommande aux Etats d'« assurer l'accès de toutes les personnes appartenant à des minorités à une éducation de qualité » par « une action ferme » sur « trois fronts distincts » :

1. Veiller à ce que tous les enfants (y compris les enfants roms) soient dûment scolarisés et que les difficultés rencontrées par les personnes déplacées ou appartenant à des groupes itinérants ou semi-itinérants soient abordées de façon active et constructive. Un enseignement dispensé, totalement ou en partie, dans la langue officielle exclusivement peut bloquer l'accès à l'éducation des enfants appartenant à des minorités ou à d'autres groupes tels que les immigrants récents et les réfugiés.
2. Garantir et assurer un suivi de la fréquentation scolaire de tous les élèves, y compris ceux appartenant à des minorités nationales. Les problèmes liés à la disponibilité d'éducation préscolaire et d'infrastructures éducatives, à l'accès physique aux écoles et au transport, à la sécurité des enfants à l'école, ainsi que les difficultés socio-économiques des parents et le manque de confiance dans le système éducatif sont tous des facteurs susceptibles d'entraîner une réticence des parents à envoyer leurs enfants à l'école et dans l'enseignement préscolaire et un refus des enfants à suivre les enseignements.
3. Mener un suivi du parcours scolaire, y compris de l'absentéisme et des taux d'échec scolaire, du degré d'alphabétisation, d'achèvement des études, des niveaux atteints, des inégalités entre les sexes, de l'accès aux niveaux d'enseignement supérieur et, en conséquence, de l'accès à l'emploi. Dans certains cas, l'existence de classes préparatoires et la présence d'auxiliaires, de médiateurs ou de conseillers pédagogiques ou individuels peut être nécessaire pour les enfants provenant de milieux

défavorisés. La formation des adultes représente un complément nécessaire au système éducatif de base. »

Les Roms

Une analyse de la manière dont les Roms sont définis en tant que groupe cible de PEP doit envisager, entre autres, plusieurs questions : peut-on parler vraiment d'un groupe, ou bien de divers groupes artificiellement mis ensemble ? Les Roms représentent-ils un cas particulier ? Quelle est la justification du ciblage explicite des Roms dans les PEP, là où ce type de ciblage existe ?

La terminologie utilisée par les organisations européennes témoigne très bien, non seulement de la complexité, mais aussi du caractère controversé des appellations utilisées : Roms/Tsiganes (Conseil de l'Europe, jusqu'en 2006), Roms et Sinti (OSCE), Roms et Gens du Voyage (Conseil de l'Europe, depuis 2006). La Commission européenne, ainsi que d'autres institutions de l'UE, utilisent « Rom » comme « umbrella term », en précisant que cela inclut « aussi d'autres groupes partageant des caractéristiques culturelles plus ou moins similaires et une histoire de constante marginalisation dans les sociétés européennes ». L'emploi de « Rom » est justifié, dans le contexte de documents traitant de questions d'exclusion et de discrimination, par des raisons pratiques, et non pas par des aspects concernant l'identité culturelle.

Pourtant, l'émergence de l'appellation « Rom » comme terme générique est essentiellement le résultat d'un processus de construction politique d'une identité particulière de minorité transnationale ayant des caractéristiques d'une identité nationale. Ce processus trouve ses racines dans la première moitié du XX^{ème} siècle, a été formellement initié au début des années 1970 et a pris un essor considérable après 1990, avec la reconnaissance des Roms en tant que minorité nationale ou un statut équivalent dans plusieurs pays de l'Europe centrale et orientale. La revendication de l'utilisation dans l'espace public du terme « Rom » (auto appellation dans la langue romani), a été argumentée par la forte charge négative associée aux termes « tzigane » ou « gypsy », utilisés par les majoritaires, souvent considérant les Roms non pas comme un groupe ethnique mais comme une catégorie sociale marginale. Un moment important pour la reconnaissance de cet engagement politique des élites Roms a été, sans doute, la mise en place en 2004, auprès du Conseil de l'Europe, du Forum Européens des Roms et des Gens du Voyage.

Au delà de la complexité des groupes entrant dans cet ensemble hétérogène, on peut identifier deux types de situations où l'appellation générique « Rom » est problématique. La première situation est celle des groupes qui, suite à des politiques ou à des processus naturels ont été partiellement assimilés et ne parlent plus la langue romani, ou bien parlent un dialecte spécifique dans lequel seulement des traces de romani sont restées. Ces groupes refusent parfois l'appellation générique « Rom » et préfèrent affirmer le nom de leur groupe (par exemple, les Sinti et les Manouches), ou acceptent le nom qui leur est donné par la population majoritaire (Tsiganes, Gypsies, Gitanos, etc.). Le deuxième cas est celui des communautés qui sont désignées, ou préfèrent être désignées comme « Gens du

voyage²⁵ » ou « Voyageurs²⁶ ». C'est vrai que le mode de vie itinérant fait partie de l'histoire de tous les groupes Roms mais, suite à des politiques d'assimilation et de sédentarisation forcées, la majeure partie des Roms sont actuellement sédentaires. Les migrations récentes des Roms de l'Europe centrale et orientale vers les pays de l'Europe occidentale et méridionale ajoutent encore de tendances de séparation, les populations locales, souvent situés dans au moins une des catégories décrites ci-dessus, voulant se dissocier de l'image négative des immigrants Roms.

Plusieurs catégories d'arguments soutiennent l'idée que le cas des Roms est un cas *sui generis* qui justifie une approche spécifique dans les politiques éducatives. Une première catégorie d'arguments met en évidence le décalage sans égal qui se retrouve dans quasi tous les pays entre les Roms et le reste de la population par rapport à plusieurs indicateurs concernant l'éducation (par exemple, le niveau maximum d'éducation atteint, la réussite scolaire, l'abandon scolaire, etc.). Une deuxième catégorie d'arguments est celle construite autour des statistiques, à leur tour largement répandues au niveau européen, qui montrent que les Roms sont, plus que les autres groupes ethnoculturels, cible des préjugés et des discriminations, dans la société en général, mais aussi dans le contexte des systèmes éducatifs²⁷. Enfin, un troisième type d'argument apporté en faveur de la considération des Roms comme un groupe qui doit faire objet de politiques éducatives spécifiques part des caractéristiques sociales très particulières de ces communautés, vues soit par rapport au mode de vie itinérant, soit par rapport à la situation de marginalisation et d'exclusion sociale dans laquelle se trouvent de nombreuses familles roms, confrontées avec un cercle vicieux qui reproduit l'exclusion, faute de mesures éducatives spécifiques, accompagnées par des politiques sociales adaptées.

Les structures européennes ont eu un rôle très important dans la structuration d'un discours identifiant les Roms comme cibles de politiques spécifiques dans plusieurs domaines, avec une place centrale accordée aux politiques éducatives²⁸.

²⁵ Gens du voyage est un terme administratif utilisé en France et en Belgique francophone. Il est conçu pour éviter une identification ethnique, alors qu'elle regroupe en large majorité « des personnes de culture tsigane (Roms, Manouches, Gitans) ».

²⁶ Le terme « voyageurs » est utilisé soit comme terme générique pour les personnes ayant un mode de vie itinérant, quelque soit leur appartenance ethnoculturelle, soit pour désigner un ensemble particulier de groupes vivant en Irlande et au Royaume-Uni.

²⁷ Les rapports de l'EUMC/FRA, sur la base de différentes recherches nationales, régionales et européennes constatent que « dans de nombreux Etats membres, les groupes les plus exposés à la discrimination dans le système éducatif sont les Roms, les Sintis et les Travellers, ainsi que les enfants des demandeurs d'asile et des migrants en situation irrégulière » (FRA, 2008, p86); Une analyse des tendances pour la période 1997-2005 mène à la conclusion que les groupes « les plus vulnérables dans l'UE en ce qui concerne la discrimination directe et indirecte dans l'éducation sont les Roms, les Sintis et les gens du voyage » (EUMC - FRA, 2007, p36)

²⁸ Pourtant, il ne faut pas oublier l'influence très forte dans les pays de l'Europe centrale et orientale avec le plus grand nombre et le plus grand pourcentage de Roms des programmes du réseau de fondations mise en place par George Soros, qui, à partir des années 1990, a été un des pionniers des projets éducatifs ciblant les Roms, a ensuite soutenu les premières politiques éducatives visant les Roms et, en 2003, a été à l'origine de la Décennie pour l'inclusion des Roms 2005-2015.

Le Conseil de l'Europe et l'OSCE ont mis en place des structures dédiées à cette problématique et ont élaboré des documents contenant des recommandations spécifiques, au-delà de ceux visant en général les minorités nationales ou la non-discrimination. Pourtant, c'est l'UE qui a eu le plus grand impact concret sur les politiques éducatives nationales concernant les Roms, malgré le fait que l'Union n'a pas de compétences, ni dans l'éducation, ni dans la gestion des minorités. Cette influence a touché essentiellement les pays de l'Europe centrale et orientale devenus actuellement membres de l'UE, mais a concerné également d'autres pays, à travers plusieurs mécanismes :

- priorité dans les programmes communautaires d'éducation (de 1995 à 1999, une action a été spécifiquement consacrée à « l'éducation interculturelle et à la satisfaction des besoins éducatifs des travailleurs migrants, des Roms et des gens du voyage », tandis que entre 2000 et 2006, « l'éducation des enfants des gens du voyage et des Roms » demeure une priorité pour les projets relatifs à l'enseignement scolaire et préscolaire dans le cadre de l'action Comenius du programme Socrates, y compris la formation du personnel enseignant) ;
- le financement par les fonds structurels de nombreux projets visant explicitement les Roms dans différents pays de l'UE ;
- la mention systématique de l'éducation des Roms dans les rapports annuels de la Commission européenne sur l'avancement du processus d'adhésion à l'UE et dans d'autres documents relatifs à l'élargissement (par exemple, dans l'Agenda 2000, la Commission soulignait que l'intégration des minorités dans les sociétés des pays candidats était, en règle générale, satisfaisante « à l'exception de la situation de la minorité rom dans plusieurs pays candidats, qui suscite des inquiétudes ») ;
- le soutien financier et politique pour l'élaboration de documents stratégiques visant « l'intégration » ou « l'amélioration de la situation » des Roms, avec des volets concernant l'éducation, dans plusieurs pays de l'Europe centrale et orientale en voie d'adhésion à l'UE ;
- le financement de grands projets initiés par les autorités éducatives de plusieurs pays de l'Europe centrale et orientale en voie vers l'adhésion à l'UE.

La terminologie utilisée dans les documents de l'UE et dans les documents de référence des grands projets touchant cette problématique est fluctuante, sans pour autant montrer une tendance claire, sans une réelle homogénéisation terminologique transnationale et sans expliciter des références conceptuelles ou argumenter les options²⁹. Ainsi, dans certains programmes il s'agit de Roms comme groupe cible (« relever le niveau éducatif de la population rom »), tandis que d'autres programmes sont pour « des jeunes défavorisés » ou pour des « groupes défavorisés », ou visent « l'inclusion des minorités ethniques défavorisées », avec « une attention spéciale pour les enfants roms » ou avec « focalisation sur les Roms ». Plus récemment des programmes font référence à des

²⁹ Les documents de référence des grands programmes sont en fait le résultat de négociations entre les autorités nationales et la Commission, sans un cadre de référence précis, ce qui explique les variations d'un pays à l'autre.

« groupes défavorisés » sans mentionner les Roms, mais dans le contenu et les objectifs les Roms apparaissent comme groupe prioritaire³⁰, à côté des « enfants avec des besoins éducatifs spéciaux ».

Une nouvelle étape dans la focalisation de l'attention des structures de l'UE sur la problématique des Roms a été engendrée par les réactions politiques et médiatiques aux conflits impliquant des Roms migrants, particulièrement des Roms de Roumanie, dans plusieurs pays, mais particulièrement en Italie. Ainsi, en décembre 2007, suite à des prises de position dans le Parlement européen, le Conseil européen « conscient de la situation très spécifique que confronte les Roms dans l'Union, invite les Etats membres et l'Union d'utiliser tous les moyens pour améliorer leur inclusion ». En janvier 2008 une résolution du Parlement européen appelle à une « stratégie européenne compréhensive pour les Roms » et à partir de mars 2008 cette démarche est soutenue par une coalition informelle constituée des plus importantes organisations roms ou travaillant dans ce domaine. La réponse de la Commission a été l'organisation en septembre 2008 d'un premier « Sommet de l'UE sur les Roms ». Dans un document préparé pour ce Sommet, ainsi que dans les prises de position (ou l'évitement de prise de position) lors du Sommet, la Commission ne donne pas cours à cette demande, en insistant que l'UE n'ait pas de compétences dans les domaines clés pour l'inclusion des Roms (l'éducation, emploi, santé, logement et lutte contre la pauvreté) et que ses structures continueront à se limiter, d'une part, à travailler pour la mise en œuvre des principes de la non-discrimination et à financer des initiatives locales et nationales dans le cadre des programmes en vigueur. La Commission met en garde également tant sur une approche purement horizontale (ethniquement neutre), qui risque de perdre de vue des défis spécifiques auxquels les Roms sont confrontés, que sur une approche purement ethnique, qui risque d'abandonner les avantages d'une inclusion des questions concernant les Roms dans les politiques générales. Cette réflexion, incluant aussi des conséquences pour les politiques éducatives, sera poursuivie dans le cadre d'une Plateforme européenne pour l'inclusion des Roms, dont la mise en place a été pratiquement le seul résultat concret du Sommet.

Tous ces éléments prouvent la reconnaissance par les institutions européennes du caractère particulier de la problématique des Roms³¹. Au-delà de cet ensemble de documents, mesures et engagements au niveau européen, malgré l'incohérence du discours qui les entoure, il reste une évidence : les Roms sont le seul groupe pour lequel on peut constater l'existence dans de nombreux pays de politiques éducatives ciblées, de façon implicite ou explicite, ainsi que des engagements gouvernementaux régionaux (comme la Décennie pour l'inclusion des Roms, 2005-2015).

³⁰ Ces projets figurent dans les rapports de la Commission comme « d'éducation des minorités, particulièrement axés sur les Roms ».

³¹ Il y a aussi de nombreux autres éléments. Par exemple : la ségrégation des Roms en éducation a fait l'objet d'un Arrêt de la Cour européenne des Droits de l'Homme ; la Commission européenne a accepté de collaborer pour un programme de jeunes stagiaires Roms ; Les Roms sont explicitement une priorité pour l'Agence des Droits Fondamentaux de l'UE.

Migrants

La dynamique du discours visant les migrants comme cibles des PEP est très différente de celle visant les minorités nationales et les Roms. Comme montré dans la section antérieure, il y a une grande diversité de perspectives au niveau des Etats membres de l'UE sur la manière de prise en compte dans les politiques éducatives de la présence d'enfants dont l'histoire personnelle est associée, d'une façon ou de l'autre, avec la migration. Pourtant, si ces enfants deviennent cible de PEP, ce n'est pas en raison de leur statut juridique (citoyen ou non citoyen de l'Etat d'accueil, résident légal ou illégal, ressortissant d'un pays tiers ou citoyen européen) mais en raison de l'impact des facteurs liés à la migration sur les résultats scolaires.

Si les réactions des systèmes éducatifs à cette problématique sont très différentes, allant de la considération des politiques ciblant les migrants comme marginales, jusqu'à leur accorder une place importante et à les considérer une vraie priorité, très récemment la question est surmontée au niveau européen. Ainsi l'analyse du discours européen apporte, comme dans le cas des minorités nationales et des Roms, des clarifications sur les tendances majeures sur ce sujet.

La référence principale à ce sujet dans le contexte de l'UE, reste à ce jour une directive adoptée en 1977³² qui se focalise sur la dimension linguistique, dans deux perspectives complémentaires : l'obligation des Etats d'accueil à offrir aux ressortissants d'un autre Etat membre un enseignement de la langue officielle de l'Etat d'accueil, ainsi que la responsabilité commune des pays d'accueil et d'origine à promouvoir un enseignement « de la langue maternelle et de la culture du pays d'origine ». Il y a donc, d'un côté, le souci d'assurer l'accès à l'éducation, et, de l'autre côté, l'idée que ces enfants doivent être préparés pour un éventuel retour au pays d'origine.

En effet, les institutions européennes reconnaissent que « le niveau des performances, de la participation et des résultats des migrants est généralement inférieur à la moyenne » et que, même si cela peut être expliqué en partie par « des facteurs tels que le milieu socioéconomique et la langue », « les politiques et les systèmes d'éducation et de formation ne répondent pas à ces défis et peuvent contribuer eux aussi au problème »³³. Suite à la mise en évidence de la question de « l'amélioration des résultats scolaires des élèves issus de l'immigration » dans les conclusions du Conseil européen de mars 2008, la Commission a publié un « livre vert »³⁴ sur ce sujet, en proposant une réflexion sur la Directive 77/486/CEE³⁵, et,

³² Directive 77/486/CEE du Conseil, du 25 juillet 1977, visant à la scolarisation des enfants des travailleurs migrants (JO n° L 199 du 6.8.1977, p. 32-33).

³³ Projet de rapport d'étape conjoint 2008 du Conseil et de la Commission sur la mise en oeuvre du programme de travail "Éducation et formation 2010" "L'éducation et la formation tout au long de la vie au service de la connaissance, de la créativité et de l'innovation", p 16.

³⁴ Livre Vert : Migration et mobilité: enjeux et opportunités pour les systèmes éducatifs européens {SEC(2008) 2173}, Commission européenne, 2008

³⁵ Il est évident que la directive a été largement inutile, qu'elle n'a pas été mise en œuvre au niveau des Etats membres, mais son approche est redevenue actuelle dans le contexte des migrations récentes ayant l'origine dans les nouveaux membres de l'UE. Ainsi, des pays

de manière plus générale, sur la voie à suivre dans les stratégies et les politiques éducatives. Le Livre vert met en discussion les politiques éducatives visant les « élèves migrants ayant une position socio-économique faible », dont le désavantage est augmenté par des « différences linguistiques et culturelles entre l'école et la maison »³⁶. Cette approche correspond donc bien à notre perspective sur les PEP.

Le Livre vert affirme que « les écoles doivent s'y adapter et intégrer les besoins spécifiques de ces enfants dans leur démarche traditionnellement axée sur une éducation de qualité et équitable ». L'argument principal, invoqué dans l'introduction du Livre vert, est apporté par l'enquête PISA de l'OCDE sur les aptitudes scolaires moyennes des jeunes de quinze ans, qui compare les résultats des élèves « autochtones » avec ceux de la première et de la deuxième génération d'immigrants, mais aussi par l'étude PIRLS³⁷ et par des statistiques d'Eurostat. Effectivement, ces enquêtes et statistiques confirment que les résultats des élèves immigrants sont systématiquement moins bons que ceux des élèves originaires du pays d'accueil dans les matières testées, à savoir les sciences, les mathématiques et la lecture, domaine dans lequel l'écart est le plus marqué, et que les enfants des migrants ont moins de chances de finaliser les niveaux supérieurs de l'enseignement.

Les réactions des structures de l'UE³⁸ au Livre vert, ainsi que des publications scientifiques³⁹, mettent en évidence une série de questionnements sur le ciblage des PEP visant les groupes associés à la migration. Il s'agit, entre autres, de la distinction, demandée par certains, rejetée par d'autres, entre citoyens et non-citoyens, citoyens étrangers de l'UE et citoyens des « pays tiers », migrants de la première génération et jeunes provenant de familles migrantes (deuxième génération ou plus), migrants en situation de désavantage socio-économique et autres migrants, ainsi que prise en compte ou pas des aspects linguistiques et/ou culturels dans les politiques éducatives. A cela s'ajoutent des perspectives divergentes sur la justification des mesures positives, sur la collection de données par appartenance ethnoculturelle, ou bien la pertinence d'une approche anti-discrimination en éducation, comme fondement des politiques éducatives.

comme la Pologne, la Lituanie ou la Roumanie ont mis en place, à travers des accords bilatéraux, des programmes d'enseignement sur la langue et la culture d'origine pour les élèves provenant de ces pays encadrés dans des établissements scolaires dans d'autres pays de l'UE. Pourtant, ces mesures ne peuvent pas, selon nous, être considérées comme des PEP.

³⁶ MEMO/08/475, Commission européenne, 2009

³⁷ PIRLS: « Progress in International Reading Literacy Study », étude réalisée par l'Association internationale pour l'Évaluation du rendement scolaire (IEA)

³⁸ Le Parlement européen, le Comité des régions, le Comité économique et social, l'Agence des droits fondamentaux, etc.

³⁹ par exemple, NESSE (réseau d'experts pour les aspects sociaux de l'éducation et de la formation soutenu par la Commission), <http://www.nesse.fr>

Minorités ethniques défavorisées

Une autre catégorisation est proposée en 2007 par un groupe consultatif d'experts constitué par la Commission européenne⁴⁰. Il s'agit de regrouper sous un terme commun, celui de « minorités ethniques défavorisées », les groupes qui sont en même temps différents du point de vue ethnoculturel de la population majoritaire et dans une situation de désavantage socio-économique. Bien que développée dans le contexte de l'analyse des barrières que rencontrent ces groupes dans le marché du travail, cette approche pourrait facilement être adaptée pour le ciblage des PEP. Par ailleurs, on remarque que cette notion de « minorités ethniques défavorisées » est utilisée dans différents documents de projets européens, soit de coopération entre des pays de l'UE, soit nationaux (par exemple, en Bulgarie), soit d'assistance à des pays non-membres (par exemple ceux des Balkans occidentaux).

Un élément intéressant apporté par cette formule est la mise en commun des migrants de première génération, des personnes issues de l'immigration et des minorités nationales, au-delà de leur statut juridique, sans pour autant associer toute différence culturelle avec un désavantage, mais aussi sans nier le rôle des différences culturelles dans la compréhension des désavantages. Evidemment, les Roms en situation défavorisée entrent bien dans cette catégorie, tant les migrants que ceux qui ont le statut de minorité nationale, ou ceux qui ne l'ont pas. Pourtant, la voie ouverte par le rapport sur « l'intégration sociale des minorités ethniques » sur le marché du travail semble actuellement bloquée, aucune suite n'étant envisagée, ni dans le domaine social, ni dans celui de l'éducation.

L'articulation de la diversité d'options rencontrées au niveau national dans les PEP avec les approches des institutions européennes montre qu'on est loin d'un cadre cohérent commun qu'il y a des options contradictoires et des hésitations dans la définition des groupes qui sont, ou qui devraient être, cible de PEP. Pourtant, les débats en cours peuvent résulter dans une plus grande cohérence ou au moins dans une plus grande clarté et dans une argumentation plus explicite et plus rigoureuse des options prises à cet égard.

Argumentations du désavantage

Les statistiques et les recherches réalisées au niveau national ou régional dans les différents pays européens, ainsi que la publication récente des résultats des enquêtes PISA et PIRLS, permettant de comparer les résultats scolaires des autochtones et de migrants de première et deuxième génération dans plusieurs pays, confirment deux faits importants :

- d'une part, que les résultats scolaires d'ensemble des migrants et des Roms sont largement inférieurs par rapport à ceux des élèves majoritaires⁴¹ ;

⁴⁰ Report of the High Level Advisory Group of Experts on the Social Integration of Ethnic Minorities and their Full Participation in the Labour Market, 2007

⁴¹ De plus, selon l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, les « enfants de Roms, de Sintis, de Travellers, de demandeurs d'asile et de migrants en situation irrégulière

- d'autre part, que de grandes différences existent entre les résultats scolaires des groupes minoritaires. Ceci prouve donc que l'appartenance à un groupe issu de l'immigration ou à une minorité nationale ne représente pas en soi un facteur qui engendre automatiquement un désavantage scolaire.

Une question clé se pose : quel rôle a l'appartenance ethnoculturelle dans la justification de ces décalages scolaires ? Parmi les réponses possibles on peut retenir deux hypothèses qui donnent des places très différentes à cette dimension : l'hypothèse de la privation socio-économique (Hirtt, 2006), et celle des rapports sur l'intégration culturelle (Bourhis, 1997, 2007). La première hypothèse suppose qu'à l'origine des différences en termes de résultats scolaires se trouvent la pauvreté et le désavantage socio-économique. En effet, en appliquant aux statistiques des résultats scolaires une correction en fonction du milieu socio-économique, on arrive parfois à réduire de façon significative, voire à éliminer, le décalage. Pourtant, ce résultat ne s'applique pas dans tous les cas, pour certains pays il se maintient et il n'est pas non plus constant dans le temps. Selon le deuxième modèle, le décalage est augmenté par l'existence de relations problématiques ou conflictuelles entre les groupes minoritaires et la majorité, relations ayant à la base des perspectives différentes sur l'acculturation et sur l'identité culturelle. Plusieurs recherches ont confirmé ce modèle et il apparaît que les groupes pour lesquels un désavantage socio-économique se combine avec des relations problématiques ou conflictuelles sont aussi dans le plus grand décalage du point de vue des résultats scolaires.

Pour aller plus en profondeur, plusieurs perspectives sur l'explication du désavantage éducationnel des enfants minoritaires ou issus de la migration doivent être considérées. Les experts du réseau NESSE⁴² proposent pour organiser les facteurs expliquant ces différences un cadre couramment utilisé en sciences sociales, en distinguant trois niveaux d'explication : macro, méso et micro. Ces trois niveaux sont en réalité interconnectés mais leur distinction facilite l'analyse.

Le niveau macro est celui de la société en général et du système éducatif. Les enquêtes transnationales montrent effectivement que des différences significatives existent entre les pays en termes de résultats scolaires des migrants. Si dans certains pays, comme la Suède, la différence est diminuée à la deuxième génération, dans d'autres pays les différences sont les mêmes ou encore plus grandes (au Danemark et en Allemagne) entre les autochtones et les migrants de deuxième génération (Nicaise, 2007). Pourtant, l'analyse des données des études PISA et PIRLS, montre que le fait de prendre en compte l'appartenance ethnoculturelle dans le ciblage des PEP n'engendre pas de grandes différences dans les résultats (des pays opposés sur ce point comme la France et le Royaume-Uni

sont particulièrement touchés par les obstacles concrets dans l'accès à l'éducation » (FRA, Rapport 2008) ce qui confirme des tendances pluriannuelles antérieures (FRA, 2007).

⁴² *Education and Migration: strategies for integrating migrant children in European schools and societies. A synthesis of research findings for policy-makers.* Report submitted to the European Commission by the NESSE network of experts, 2008

obtiennent des résultats comparables, tant en valeur absolue qu'en rapports entre les autochtones et les migrants).

Le niveau méso, l'école et son environnement, joue également un rôle très important. De grandes variations dans les résultats scolaires peuvent être remarquées entre des écoles fonctionnant dans le même système éducatif.

Enfin, un troisième niveau, micro, est celui de l'élève et de sa famille, avec son capital culturel, social et économique.

C'est à ce troisième niveau que se situent aussi les propos de Leseman (2007), qui considère qu'il y a quatre explications complémentaires du désavantage éducationnel des enfants de migrants:

1. l'accumulation de « risques » d'ordre socio-économique et psychologique ;
2. un manque de stimulation cognitive et linguistique dans les interactions familiales ;
3. les différences culturelles et au niveau des croyances, qui déterminent des styles de parentage et de socialisation différents ;
4. le bilinguisme.

Evidemment, l'influence de ces facteurs peut varier en fonction des groupes culturels d'appartenance et du contexte de la société d'accueil. Selon Leseman, le milieu familial est souvent non pas seulement culturellement différent, mais aussi incapable, à cause du statut socio-économique actuel et celui dans le pays d'origine, et du parcours personnel des parents, d'offrir un niveau de soutien scolaire comparable avec celui dont bénéficient les enfants majoritaires. Les différences culturelles sont vues essentiellement dans la perspective de la dichotomie culture traditionnelle – collectiviste, versus culture moderne – individualiste, mais aussi en rapport avec des pratiques sociales et religieuses qui influencent la perception de l'école, la motivation pour l'apprentissage et la représentation du rôle social futur.

Le bilinguisme ne représente pas en soi nécessairement une barrière et peut être également un atout important. Toutefois, le fait de ne pas parler ou de parler avec difficulté la langue d'enseignement, est, sans doute, un facteur qui influence fortement les résultats scolaires et les PEP ciblant cette dimension sont bien répandues dans les pays européens qui reçoivent des nombres importants de migrants.

Parmi les « risques » psychologiques Leseman mentionne aussi les effets des discriminations et des préjugés de la société majoritaire. A leur tour, les experts du réseau NESSE désignent six types de discrimination dont le plus pertinent pour la discussion sur l'explication du désavantage scolaire des enfants appartenant à des groupes socialement défavorisés, et culturellement différents, est la « discrimination par le manque de soutien »⁴³.

⁴³ « Denied support discrimination », *Education and Migration: strategies for integrating migrant children in European schools and societies. A synthesis of research findings for*

L'approche qui met la discrimination au centre de l'explication du désavantage scolaire des enfants de ces groupes est bien développée et entretenue par les documents et les débats au niveau européen, dans la suite des directives anti-discrimination adoptées en 2000, comme résultat, entre autres, des activités du Centre européen pour le suivi du racisme et de la xénophobie (EUMC)⁴⁴, devenu actuellement l'Agence pour les droits fondamentaux de l'UE (FRA).

Selon le Rapport publié par l'EUMC en 2004, sur la base de rapports nationaux des 15 pays alors membres de l'UE, il y a plusieurs types de facteurs qui sont censés affecter les performances scolaires des enfants issus de la migration ou appartenant aux minorités. Le premier type consiste, selon cette étude, dans les facteurs liés aux élèves, aux parents et au groupe culturel d'appartenance :

- la langue et les différences culturelles : la compréhension de la langue majoritaire, les différences au niveau des valeurs, ayant des bases culturelles ou religieuses, les expériences antérieures avec l'école influencent les résultats scolaires des élèves des minorités ethniques ;
- le temps vécu dans la société d'accueil et dans le système éducatif du pays d'accueil : c'est un facteur qui s'applique de manière différente en fonction des groupes, certains groupes, même après une période très réduite de contact avec le système éducatif du pays d'accueil, ont des performances supérieures à d'autres qui se sont installés depuis plus longtemps ;
- la participation à l'éducation préscolaire : les performances scolaires des enfants ayant bénéficié d'éducation préscolaire sont supérieures, au moins dans les premières années d'école ;
- le statut socio-économique : les enfants provenant de familles avec un statut socio-économique inférieur ont en général des résultats moins bons mais l'impact de ce facteur varie en fonction de l'appartenance ethnique ;
- l'éducation et les aspirations des parents : les parents ayant un niveau plus élevé d'éducation et/ou des aspirations plus élevées pour leur enfants peuvent avoir une forte influence positive, stimulant des résultats supérieurs, quelque soit l'appartenance ethnique ; au contraire, un niveau réduit d'éducation des parents et des attentes réduites par rapport au système éducatif affectent négativement les performances scolaires des enfants.

Le deuxième type comprend des facteurs engendrés par la discrimination institutionnelle :

- La ségrégation scolaire
- La surreprésentation des minorités dans l'enseignement spécialisé
- Le placement dans des classes de niveau inférieur
- L'exclusion de l'école pour des raisons culturelles
- Limitations d'accès dans les institutions prestigieuses

policy-makers. Report submitted to the European Commission by the NESSE network of experts, 2008, p. 34

⁴⁴ European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia (EUMC)

- L'absence ou la qualité réduite des programmes compensatoires et de soutien.

D'autres facteurs pris en compte sont la ségrégation résidentielle, la relation éducation – emploi et les limites de la protection contre les discriminations.

Politiques d'éducation prioritaire et ciblage ethnoculturel

Sur la base de l'analyse faite dans les sections antérieures de la diversité de catégorisations à travers les statistiques éducatives nationales, de la dynamique du discours au niveau européen et des justifications données au désavantage scolaire des migrants, des Roms et de certaines autres minorités ethnoculturelles, il convient de faire une comparaison entre la manière dont le ciblage ethnoculturel se manifeste dans les PEP des différents pays. La France, le Royaume-Uni et la Roumanie illustrent bien avec leurs PEP les grandes questions posées autour de cette problématique.

En France, deux approches coexistent dans les politiques éducatives. D'un côté, face à la réalité d'un important flux migratoire apportant un grand nombre d'élèves non francophones, un ensemble de dispositifs sont destinés aux élèves nouveaux arrivants en France (ENAF)⁴⁵. D'un autre côté, la politique d'éducation prioritaire basée sur un ciblage territorial ne prend pas en compte l'appartenance ethnoculturelle des enfants, malgré le fait que plus de 50% des dispositifs visant les ENAF se retrouvent aussi dans ces établissements et réseaux d'éducation prioritaire⁴⁶.

Nombre de classes scolarisant des enfants nouveaux arrivants en France

| Premier degré | | Type de classe | Nombre de classes | Dont classes en ZEP ou en REP | |
|-------------------------------|--|-------------------|---|-------------------------------|-------------------------------|
| | | CLIN | 556 | 308 | |
| | | CRI | 445 | 242 | |
| | | Total | 1 001 | 550 | |
| | | % | 100,0 | 55,0 | |
| Second degré | | Nombre de classes | | | Dont classes en ZEP ou en REP |
| Type de classe | | Collège | Lycée d'enseignement général et technologique | Lycée professionnel | |
| CLA | | 512 | 22 | 39 | 236 |
| CLA-NSA | | 69 | 0 | 1 | 17 |
| Modules d'accueil temporaires | | 170 | 8 | 11 | 59 |
| Total | | 751 | 30 | 51 | 312 |
| % | | 90,3 | 3,6 | 6,1 | 37,5 |

⁴⁵ « Les élèves sont obligatoirement inscrits dans une classe ordinaire correspondant à leur niveau. Ils y suivent les enseignements où la maîtrise de la langue n'est pas fondamentale (EPS, arts plastiques et musique) tout en étant regroupés dans une classe d'initiation (CLIN) à l'école élémentaire, ou dans une classe d'accueil (CLA) en collège et lycée pour un enseignement quotidien de la langue française. La durée d'accueil dans ces classes spécifiques, variable selon les besoins de chaque élève, excède rarement un an. L'objectif affiché est qu'ils puissent suivre, le plus rapidement possible, l'intégralité des enseignements dans une classe du cursus ordinaire. En outre, dans le second degré, les élèves ayant été très peu ou pas du tout scolarisés dans leur pays d'origine intègrent une classe d'accueil pour élèves non scolarisés auparavant (CLA-NSA) » Note no 6 de mars 2008 du MENESR.

⁴⁶ Note d'information no 6 du MENESR, mars 2008

Ces dispositifs ont pour vocation d'accueillir, pour une durée limitée, les élèves nouvellement arrivés dans le système scolaire français ou qui ne l'ont connu que partiellement (une scolarisation d'un an ou deux à l'école élémentaire, un départ dans le pays d'émigration des parents, suivi, quelques années plus tard, d'un retour en France) dont la maîtrise du français demande une mise à niveau rapide afin de leur permettre d'intégrer avec profit une classe du cursus ordinaire⁴⁷.

Par contre, au Royaume-Uni, l'appartenance ethnique et religieuse est explicitement mentionnée dans les politiques éducatives, et une attention particulière lui est accordée, non seulement dans les documents fondant ces politiques, mais aussi dans les statistiques éducatives, dans les procédures de suivi et d'évaluation des écoles, et dans d'autres types de documents. Des groupes culturellement différents et socialement défavorisés, comme les « Travellers », les demandeurs d'asile ou les réfugiés, sont mentionnés, à côté des « minorités ethniques » et des « groupes religieux minoritaires ».

La catégorie « élèves dont la première langue est connue comme - ou pensée comme - ne pas être l'anglais » aussi appelée « apprenants EAL (anglais comme langue additionnelle) » est aussi employée et concerne un pourcentage important de la population scolaire (12.5% pour l'école primaire).

Cette option, basée sur une vision de l'ethnicité et de l'appartenance linguistique comme fixes et dans une logique qui met chaque personne dans une case précise, a l'avantage de pouvoir rendre compte facilement des inégalités entre les groupes mais aussi construit des différences entre ces groupes, qui se retrouvent ensuite dans le parcours scolaire des enfants.

En Roumanie, le ciblage ethnoculturel se retrouve à deux niveaux dans les PEP. Il s'agit, premièrement, des politiques ciblées sur la dimension linguistique et visant certaines minorités nationales. Dans ce cas, l'argumentation est autour du concept de « droits et besoins spécifiques des citoyens appartenant aux minorités nationales ». Le deuxième type concerne les PEP ciblés, explicitement ou implicitement sur les Roms. Dans ce deuxième cas on constate des hésitations, voire des incohérences, entre des politiques ayant un fondement culturaliste ou construites autour de l'anti-discrimination, et des politiques visant la compensation d'un déficit socio-économique, allant jusqu'à regrouper les enfants Roms avec les enfants ayant des « besoins éducatifs spéciaux » en raison d'un handicap physique ou des difficultés d'apprentissage.

⁴⁷ Cet ensemble de dispositifs inclut aussi les CASNAV (centres académiques pour la scolarisation des nouveaux arrivants et des enfants du voyage), successeurs, en 2002, des CEFISEM (centres de formation et d'information pour la scolarisation des enfants de migrants), mis en place dès 1975, qui ont comme cible tant les élèves nouvellement arrivés en France sans maîtrise suffisante de la langue française ou des apprentissages scolaires que les enfants du voyage (Circulaire n° 2002-102 du 25 avril 2002, B.O. spécial n° 10 du 25 avril 2002, Ministère de l'Éducation Nationale)

Conclusions

Face à la complexité de la problématique des désavantages en termes d'accès et de résultats scolaires regroupant les élèves des trois catégories analysées dans ce chapitre, il est évident que les positionnements sont très différents. Des différences essentielles existent dans les catégorisations employées, dans les justifications données aux inégalités scolaires, aussi bien que dans les PEP au niveau national. Quant au niveau européen, on constate les prémisses d'un discours convergent, plus cohérent et répondant aux défis réels auxquels les systèmes éducatifs des pays européens doivent faire face actuellement. On constate aussi le fait que ces discours ont un impact très différent sur les politiques nationales, allant d'une forte influence à une totale absence de relation.

Dans cette diversité, en faisant des comparaisons il est difficile et risqué de juger certaines approches meilleures que d'autre. Même quand les statistiques tendent à argumenter des différences importantes dans l'efficacité des PEP (évaluations pourtant très rares comme le rappelleront les travaux sur ce point dans ce rapport), on peut toujours affirmer que ces différences sont dues à d'autres facteurs, comme le contexte socio-économique, le volume des populations concernées, etc.

D'autre part, on peut formuler, comme le font les experts du réseau NESSE, des conseils d'ordre général qui semblent contribuer de façon positive à réduire les décalages éducatifs des groupes défavorisés en général, que la dimension culturelle soit prise en compte ou pas :

- les systèmes sélectifs augmentent les difficultés des jeunes défavorisés ;
- un système d'éducation préscolaire bien mis au point joue un rôle positif ;
- la ségrégation contribue à la reproduction des inégalités ;
- enfin, des écoles capables d'offrir un enseignement de qualité, sont plus capables aussi de réduire les décalages des enfants défavorisés.

Quant à la place à donner dans les PEP à ce qui relèverait de cette « dimension ethnoculturelle » que nous avons ici tenté de questionner, les options possibles se situent entre deux extrêmes :

- ignorer totalement cette dimension, soit dans une perspective assimilationniste ou individualiste (Bourhis, 1997), soit sur la base de l'hypothèse de la privation (Nicaise, 2007 ; Hirtt, 2006), supposant que les causes du décalage sont d'ordre socio-économique et non pas culturel ;
- considérer l'appartenance ethnoculturelle comme le facteur déterminant les rapports entre individus et entre groupes dans la société, comme dans le système scolaire, soit dans une indésirable perspective culturaliste, essentialiste, soit dans une perspective anti-discrimination, ou bien dans une approche purement pragmatique ayant comme but d'égaliser les résultats des différents groupes.

Le débat en cours au niveau européen montre que, si une solution acceptable pour tous les états est difficile à trouver, ignorer l'influence de la dimension ethnoculturelle est de moins en moins envisageable. Mais donner une place à cette

dimension ne signifie pas adopter une perspective culturaliste, imposer des appartenances ou fonder les PEP sur le principe du relativisme culturel. Cela ne signifie également pas de diminuer l'attention aux décalages socio-économiques qui d'habitude se conjuguent avec les différences culturelles.

Par conséquent, le ciblage des PEP ne peut pas être uniquement basé sur la dimension ethnoculturelle, mais au lieu de l'ignorer ou de l'occultier derrière d'autres catégorisations, il vaut mieux la prendre en compte comme un facteur parmi d'autres susceptible de rendre les PEP plus pertinentes et de jouer sur leur efficacité et sur leur impact.

Références bibliographiques

Documents scientifiques

- AINSCOW M. ET AL. (2007) « Children in Primary Education: Demography, Culture, Diversity and Inclusion ». Primary Review Research Survey 5/1, University of Cambridge, Faculty of Education
- BOURHIS R. ET AL. (1997), Towards an interactive acculturation model: a social psychological approach, *Int. Journal of Psychology*, 32(6), p.369-386
- HIRT, N. (2006), « Handicap culturel, mauvaise intégration ou sélection sociale ? PISA 2003 et les résultats des élèves issus de l'immigration en Belgique », Appel pour une Ecole Démocratique, 22 Juin 2006, http://www.ecoledemocratique.org/article.php3?id_article=329
- NICAISE I. (2007). « Education and migration: policies and practices for integration and social inclusion ». Summary of the seminar for DG Education and Culture, Brussels, 9th October 2007
- KENNEDY A. M. ET AL. (Ed.) (2007). *PIRLS 2006 Encyclopedia. A Guide to Reading Education in the Forty PIRLS 2006 Countries*. IEA
- SALT J. (2006). *Evolutions actuelles des migrations internationales en Europe*, Conseil de l'Europe
- SZALAI, J. ET AL. (2009). *Comparative Report on Educational Policies for Inclusion*, EDUMIGROM
- THOMAS, W. P. AND COLLIER, V. P. (2001). *A National Study of School Effectiveness for Language Minority Pupils' Long-Term Academic Achievement*, CREDE http://www.crede.org/research/llaa/1.1_final.html.

Documents officiels et rapports des institutions internationales

- AGENCE DES DROITS FONDAMENTAUX DE L'UNION EUROPEENNE (2007). Tendances et évolution de 1997 à 2005. Combattre la discrimination ethnique et raciale et promouvoir l'égalité dans l'Union européenne Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA).
- AGENCE DES DROITS FONDAMENTAUX DE L'UNION EUROPEENNE. Rapport annuel 2008.

- AILINCAI A. « Education des enfants roms/tsiganes en Europe. Répertoire des textes officiels du Conseil de l'Europe et activités en matière d'éducation ». Direction Générale IV, Direction de l'Education scolaire, extrascolaire et de l'Enseignement supérieur, Division de la dimension européenne de l'éducation
- COMMISSION EUROPEENNE. Livre Vert - Migration et mobilité: enjeux et opportunités pour les systèmes éducatifs européens, Commission européenne, 2008
- COMMISSION EUROPÉENNE. Commission Staff Working Document accompanying the Green Paper "Migration & mobility: challenges and opportunities for EU education systems", European Commission, 2008
- COMITE ECONOMIQUE ET SOCIAL EUROPEEN. *Avis du Comité économique et social européen sur le "Livre vert - migration et mobilité: enjeux et opportunités pour les systèmes éducatifs européens"*, 2009
- COMMUNAUTE ECONOMIQUE EUROPEENNE. Directive 77/486/CEE du Conseil, du 25 juillet 1977, visant à la scolarisation des enfants des travailleurs migrants (JO n° L 199 du 6.8.1977).
- CONSEIL DE L'EUROPE. *Du contour au contenu : cinq années de suivi de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales*, Conseil de l'Europe, 2004
- CONSEIL DE L'EUROPE. Migrants adultes : Intégration et Education. Extraits de Conventions du Conseil de l'Europe et de Recommandations / Résolutions du Comité des Ministres et de l'Assemblée parlementaire, Conseil de l'Europe, 2008
- EUROPEAN MONITORING CENTRE ON RACISM AND XENOPHOBIA (EUMC). (2004). *Migrants, Minorities and Education – Documenting Discrimination and Integration in 15 Member States of the European Union*, Vienna, EUMC.
- EUROPEAN MONITORING CENTRE ON RACISM AND XENOPHOBIA (EUMC) (2005). *National Strategies for Minority Schooling: A comparative analysis*, Vienna, EUMC
- EUROPEAN MONITORING CENTRE ON RACISM AND XENOPHOBIA (EUMC) (2006), *Roma and Travellers in Public Education. An overview of the situation in the EU Member States*, Vienna, EUMC
- EUROPEAN MONITORING CENTRE ON RACISM AND XENOPHOBIA (FRA). (2007). *Tendances et évolutions de 1997 à 2005. Combattre la discrimination ethnique et raciale et promouvoir l'égalité dans l'Union européenne*, 2007, Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne
- EURYDICE (2004). *Integrating Immigrant Children into Schools in Europe*. European Commission Brussels (www.eurydice.org)
- NESSE. Education and Migration: strategies for integrating migrant children in European schools and societies. A synthesis of research findings for policy-makers. Report submitted to the European Commission by the NESSE network of experts, 2008
- OECD (2006). *Where immigrant students succeed – A comparative review of performance and engagement in PISA 2003*, Paris: OECD Publications

PARLEMENT EUROPEEN. Rapport sur l'éducation des enfants des migrants présenté par Hannu Takkula, Commission de la culture et de l'éducation, Parlement européen, 2009

RECOMMANDATION DE POLITIQUE GENERALE N° 3 DE L'ECRI: La lutte contre le racisme et l'intolérance envers les Roms/Tsiganes, Strasbourg, 1998

RECOMMANDATION N° R (2000) 4 DU COMITE DES MINISTRES aux Etats membres sur l'éducation des enfants roms/tsiganes en Europe (adoptée par le Comité des Ministres le 3 février 2000, lors de la 696e réunion des Délégués des Ministres)

UNITED NATIONS. Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities, Adopted by General Assembly resolution 47/135 of 18 December 1992

« Groupes à risque », « besoins spécifiques » : la limite d'un marquage social au service d'une redéfinition scolaire

Daniel Frandji (CAS-INRP, France)

Nous l'avons vu, la comparaison des politiques d'éducation prioritaire nous confronte à deux catégories générales ou « métacatégories » désignant leurs publics bénéficiaires, à savoir celle des « groupes à risque » ainsi que celle des élèves à « besoins éducatifs particuliers » ou « besoins éducatifs spécifiques » (*special educational needs*). Nous employons ici le terme de métacatégorie tel qu'il est parfois utilisé, simplement pour signifier le caractère englobant de ces deux notions classificatrices qui regroupent et homogénéisent un ensemble important d'autres catégories jusqu'à constituer parfois des ensembles assez éclectiques. Ces ensembles avaient étonné certains des chercheurs engagés dans l'étude EuroPEP dans la mesure où ils reconfigurent le champ d'intervention des politiques ciblées, notamment la séparation entre le domaine classiquement dévolu de l'éducation prioritaire (fonctionnant sur des critères d'ordres territoriaux et socio-économiques) et celui de l'éducation spécialisée (engageant des critères de type nosographiques ou médicaux) et parfois d'autres dispositifs de politiques publiques comme nous le verrons. Bien sûr cet étonnement était d'autant plus le fait des chercheurs de pays tels que la Belgique, la France ou le Portugal où la notion même d'éducation prioritaire s'était ainsi instituée. Bien d'autres partenaires nous affirmaient quant à eux ne pas pouvoir ainsi distinguer les champs d'intervention en cours dans leurs pays qui se trouvaient déjà de fait fortement structurés par ces métacatégories. Les logiques sous-tendues par ces découpages catégoriels semblent pourtant tendanciellement désormais travailler tous les paysages scolaires nationaux qu'elles contribuent ainsi à reconfigurer. Elles cristallisent les divers enjeux sociaux relatifs aux évolutions historiques de notre objet d'étude, les politiques d'éducation prioritaire. En même temps, il est clair que ces deux métacatégories, celle de groupe à risque comme celle de besoins spécifiques sont peu stabilisées. Elles procèdent toujours à l'heure actuelle, l'une et l'autre séparément, parfois conjointement, d'un travail expert de codification en permanente révision au niveau international tout en variant en fonction des politiques nationales et des intérêts ou formes de connaissances engageant leurs usages dans les différents textes et contextes observés.

Après avoir développé quelques éléments généalogiques des deux métacatégories, nous tenterons de clarifier les différentes logiques scolaires accompagnant leur développement, de la simple reconduction d'un modèle compensatoire à la promotion d'une « école inclusive ». Le pluriel se doit ici d'être respecté, tant l'hétérogénéité des catégories et les variations découlant de leur usage ne font guère signe d'un modèle univoque clairement formalisable. Nous insisterons cependant sur les limites du travail de classification rendant possible et nécessaire ces redéfinitions de l'action scolaire.

Les « groupes à risque » ou le modèle épidémiologique

Nous serons cependant rapide sur la catégorie des « groupes à risques » qui, tout en renvoyant à une logique globale d'action publique, se retrouve peu usitée en tant que telle pour notre objet, celui des PEP. En fait cette catégorie était directement utilisée dans le texte de l'appel d'offres européen lançant notre étude, sous le titre « Pour une meilleure évaluation des politiques adaptées aux besoins des groupes à risque ». Nous la retrouvons aussi, dans d'autres textes internationaux (par exemple OECD, 1998, et aussi, plus récemment dans Eurydice, 2009). Mais nous la rencontrons relativement peu sous le même usage, c'est-à-dire concernant nos politiques, dans les textes nationaux, exception faite dans les discours anglais où là par contre les occurrences du terme sont nombreuses. La catégorie est pourtant d'usage plus fréquent pour d'autres domaines d'action publique. Elle fait partie des concepts clefs en jeu dans la diffusion des modèles de l'épidémiologie : elle informe les travaux et préoccupations portant sur le champ de la santé (au sens large incluant la toxicomanie), de la déviance et de la délinquance. En ces domaines, on parle tantôt de « pratiques à risques », tantôt de « groupes à risques » justement, même si d'une notion à l'autre se radicalise un raisonnement de nature substantialiste découpant la population en deux groupes distincts « groupe à risque » Versus « groupe sûr » par exemple (ce dernier ensemble demeurant implicite, selon la logique propre du « marquage social » sur laquelle nous reviendrons⁴⁸). La rationalité de cette catégorie relève *a priori* d'un modèle statistique et notamment probabiliste par utilisation du langage des variables qui, accompagnant le développement de l'action publique a un effet performatif : la catégorie informe des dispositifs qui contribuent à leur concrétisation ou « réalisation ». Ce qui constitue les variables dites « dépendantes » des groupes à risques en matière d'éducation (autrement dit ce qui constitue le dit « risque ») peut être divers. Dans l'acception générale du terme tel que nous le voyons utilisé dans les textes internationaux, la recherche des « groupes à risques » semble cependant surtout renvoyer au phénomène de la sortie du système scolaire sans diplôme ou sans qualification, ce qui est aussi désigné comme problème de la « sortie précoce » de scolarité (notamment dans le texte de l'appel d'offres de notre projet) ou phénomène de la « déscolarisation ». Ces phénomènes accroissent (statistiquement encore) les risques de chômage, et ils rencontrent aussi entre autres des préoccupations de sécurité publique face à des adolescents qui ne sont plus scolarisés (le risque est ainsi pour la collectivité). Mais ils marquent aussi un glissement vis-à-vis des préoccupations en termes d'inégalités sociales en matière d'éducation. Le problème des ruptures précoces de scolarité n'est pas celui par exemple des inégalités face aux parcours scolaires d'excellence ou de fréquentations de l'enseignement supérieur etc. Ce glissement est très visible dans les textes anglais, dont le développement des « nouvelles PEP » pour reprendre le terme utilisé par nos partenaires est coextensif d'une préoccupation délaissant les questions d'égalité au profit d'une lutte contre « l'exclusion sociale » et visant à promouvoir l'« inclusion sociale » comme cela semble d'ailleurs formalisé par A.

⁴⁸ W. Brekhus (2005) emploie le concept de « marquage social » pour se référer « aux manières dont les acteurs sociaux perçoivent activement une des faces d'un contraste tout en ignorant l'autre face, conçue comme épistémologiquement non problématique ».

Giddens (1998). Mais la question essentielle à laquelle ces études essaient de répondre demeure toutefois « qui sont les élèves, ou enfants se retrouvant dans cette situation ? ». La réponse à cette question est censée permettre de livrer les *facteurs*, variables ou paramètres se disant alors aussi parfois *prédictifs* des phénomènes considérés. Ainsi, en une première étape le travail d'analyse consiste à paramétrer les « individus » en une série de variables hétérogènes et abstraites obtenues par cette recherche de corrélation statistique et construction typologique. La conjonction de ces différentes variables permet la construction de *profils*, *cibles* d'interventions spécialisées. L'effet performatif se complète dans la seconde étape : ces profils abstraits obtenus par conjonction de variables hétérogènes sont réalisés en populations concrètes, par le jeu d'une intervention nommée « dépistage » ou « prévention », et la prise en charge en dispositifs particuliers, PEP.

Ce processus nommé faute de mieux ici « performatif » n'est bien entendu nullement propre à cette catégorie ; il est constitutif de tout acte de catégorisation et de ciblage⁴⁹. Mais dans d'autre cas, le processus de construction catégoriel peut aussi procéder d'une dynamique d'adhésion des populations ciblées ; il s'agit d'une co-construction s'élaborant par demande de reconnaissance, singulière, ou par le biais de porte-parole : ainsi en est-il notamment pour toute catégorisation de type différentialiste spécifiant des « communautés » ou des « minorités » culturelles ou « ethniques ». De par son caractère déféctologique, associé surtout aux constituants abstraits et techniques de sa construction, la catégorisation des « groupes à risque » ne laisse pour sa part guère de possibilité d'adhésion ou de revendication, si ce n'est, et encore cela ne va justement pas de soi ici, par le mécanisme du « retournement de stigmat » (Goffman, 1975). Ce n'est d'ailleurs pas pour rien que des travaux sur la notion de « groupe à risque » développent fortement sa proximité avec le processus multiséculaire de la « sélection victimaire », celle-ci pouvant réactiver une version moderne du « bouc émissaire » (Peretti-Watel, 2000, p. 223-231). Ceci s'est par exemple particulièrement opéré en ce qui concerne l'épidémie du sida. En ce domaine, les groupes à risque définissent des victimes privilégiées de la maladie, par l'observation d'une fréquence statistique. Mais le sida a aussi dès le départ présenté des analogies avec la peste (maladie transmissible, mortelle à fort potentiel catastrophique, et perçue comme conséquence d'un désordre social ou d'un relâchement moral) et la prétendue objectivité de la désignation des groupes à risque a pu ainsi aussi servir de support à des représentations discriminantes désignant des coupables...

En même temps, si l'effet performatif doit ici être mis en avant, c'est aussi en raison de son aspect paradoxal vis-à-vis de l'apport de la connaissance statistique si ce n'est même de l'avènement moderne de « la gestion du risque ». Ces deux dispositifs de connaissance et d'intervention sociale ce sont en effet historiquement développés en rupture avec une vision déterministe, en faisant « l'économie de la cause à l'ancienne » au profit des instruments de « la corrélation », ou de « la probabilité » et en tout cas d'une reconnaissance de la complexité. Dans l'étude classique de Durkheim notamment, il y a une claire différence entre la dimension

⁴⁹ Perçu sous le terme d'« effet d'étiquetage » par exemple dans les études interactionnistes (Cf. notamment, dans les formulations initiales, Becker, 1985)

sociologique du suicide (s'incarnant dans le taux de suicide) et le suicide comme fait individuel (Durkheim, 1983). Il s'agit ici de mettre en avant des corrélations (ou des « variations concomitantes » dans le langage de l'époque) et non pas, aussi directement, des causalités. Au nom de ce type d'analyse statistique, il n'est par exemple pas possible d'expliquer ou encore moins de prédire tel ou tel suicide singulier⁵⁰. De même, il est une lecture possible de « l'avènement de la gestion du risque » qui en fait un signe de maturité en rupture avec une « manie du lien causal » et la représentation déterministe caractérisant pour des anthropologues tels que L. Bruhl ou C. Levy Strauss la pensée magique ou « primitive ». Le risque moderne ferait, en théorie au moins, « l'économie de la cause » (Peretti-Wattel, 2000, p. 58). Par définition en effet, le risque se définit en raison de l'impossibilité de lui trouver une cause unique. Progressivement au cours du XX^e siècle, les technologies du risque ont donc moins semblé viser à éradiquer le risque qu'à le gérer. Le risque nul n'existe pas : « avec le risque, les causes disparaissent et sont remplacées par un enchevêtrement complexe de facteurs de risque multiples, interdépendants et mesurables par des calculs de corrélation statistique. Ces facteurs ne sont ni nécessaires ni suffisants, et ne nécessitent pas que soit comprise la relation directe ou indirecte les liant à l'événement considéré » (Peretti-Wattel, 2000, p. 66). Or, comme on le voit dans le cas du sida, les représentations qui se greffent sur les « groupes à risque » tendent à remplacer la corrélation statistique par une relation causale étroite entre certains groupes et la maladie. Et c'est pour nous bien aussi ce qui est en jeu dans la logique de la prévention et en l'occurrence des domaines de l'action publique informés par la connaissance épidémiologique ou la désignation des « groupes à risque ». Ce sont ici les politiques et dispositifs publics concrets (en l'occurrence les PEP) qui « réalisent » ce qui est de l'ordre d'un artéfact statistique, et donc qui transforment pour le dire autrement des corrélations en causalités (qui l'incarnent et lui donnent un visage). Car rappelons bien que ce dont traitent les études épidémiologiques, dans un premier temps du moins, « ce ne sont pas des individus, mais des facteurs, des corrélations statistiques. Elles déconstruisent ainsi le sujet concret de l'intervention pour le recomposer à partir d'une configuration d'éléments hétérogènes ». (Castel, 1981 p. 146)⁵¹.

L'outil et l'existence des « groupes à risque » semblent donc tempérer le constat d'une transformation continue tout au long du XX^e siècle de la notion et de

⁵⁰ Ce que rappellent à leur manière Baudelot et Establet sous forme d'un ingénieux exercice permettant de faire comprendre la différence entre un fait social au sens durkheimien (avec ses caractéristiques de régularité et donc de prédictibilité) et un fait individuel, en l'occurrence à propos du suicide : « Sachant que le nombre des suicidés des trois dernières années connues est de 10 341, 10 581 et 11 350, prévoyez le nombre de suicidés pour 1983. Inscrivez un nombre sur un calepin. Et vers 1985, date à laquelle paraîtra la Statistique des causes de décès, vous vérifiez si votre fourchette est bonne. Inscrivez sur le même calepin le nom d'une célébrité qui se suicidera en 1985. Si la prévision sur le nombre est meilleure que la prévision sur le nom, Durkheim aura gagné. A suivre !" (Baudelot et Establet, 1984, p. 20)

⁵¹ Pour une analyse des fondements des dispositifs de gestion des risques, à propos des épidémies, et l'une des premières utilisations de l'analyse statistique pour cet usage, ainsi que les rapports de pouvoir-normalisation coextensif, voir notamment l'étude sur la Variole au XVIII^e siècle effectuée par Foucault (2004), p. 57-89

la technique sociale du risque. Le risque, par l'intermédiaire notamment des « groupes à risque » demeure un outil de classification et un support (ou un prétexte) à l'étiquetage. Il est toujours utilisé, comme dans des temps plus anciens, pour classer les individus en comparant leurs caractéristiques et performances à la moyenne obtenue pour l'ensemble de la population. Cette moyenne est retenue comme norme, dans la lignée de la physique sociale développée par l'astronome belge Adolphe Quételet : « la société est conçue comme un système mécanique, dont le centre de gravité est l'homme moyen. Ainsi la déviance peut-elle être statistiquement définie comme un écart significatif à la moyenne observée sur l'ensemble de la population. Le risque devient alors synonyme d'anormalité, d'inadaptation : celui qui s'écarte trop de la norme devient un risque au sens large... » (Peretti-Wattel, 2000, p. 58). En même temps, il paraît tout aussi important de préciser en quoi la désignation des groupes à risque n'obéit pas uniquement à des techniques statistiques transparentes et neutres. En ce domaine, une logique culturelle, sociale perdure : la stigmatisation d'un groupe à risque dépend aussi de la position sociale de celui-ci, et de sa capacité à contester ce statut. Dès les premières années de l'épidémie de sida ont été désignés les fameux « 4 H » : homosexuels, héroïnomanes, Haïtiens et dans une moindre mesure hémophiles. Le pouvoir politique Haïtien a cependant semble-t-il fait pression avec succès pour que l'on cesse de considérer les ressortissants de son pays comme éléments de cette catégorisation. La même démarche opérée par les associations homosexuelles a échoué, tandis que l'absence de toute structuration de la population toxicomane n'a permis aucune tentative similaire (Peretti-Wattel, Ibid. p. 226). La logique de l'incorporation ou pas de tels ou tels des publics visés par l'action éducative en « groupes à risque » gagnerait d'ailleurs à être questionnée en ce sens.

Risque et evidence based Policy

En ce qui concerne les réalités nationales, c'est donc dans les textes anglais que nous retrouvons les occurrences les plus nombreuses des « groupes à risque » comme mode de catégorisation accompagnant les PEP. Car c'est aussi dans ce pays qu'un type particulier de raisonnement statistique se trouve le plus étroitement associé au développement des politiques éducatives, sous la figure de l'*evidence based Policy-research* (que l'on peut traduire aussi bien par politique basée « sur les preuves » ou « sur les faits »). Sur le modèle de ce qui a été promu dans le domaine de la médecine (avec l'aide justement des méthodes de l'épidémiologie ou pour le test des médicaments, comme celle des essais contrôlés randomisés), l'*evidence based Policy* vise une forme de rationalisation de l'action publique en matière d'éducation : l'enjeu est de fournir aux acteurs politiques les bases de connaissances « fondées » et « robustes » qui leur permettraient de faire des choix en toute connaissance de cause. Ici le politique devrait, sinon « écarter toute forme de référence aux valeurs et aux finalités normatives » (elles ne sont pas récusées en principe s'agissant de fixer les fins des politiques éducatives), du moins baser son fonctionnement sur les « faits » et sur une « conduite quasi technique des systèmes » (Maroy et Mangez, 2008 ⁵²). Le discours de l'*evidence based Policy*

⁵² Pour les débats déjà posés sur ces questions en langue française, voir notamment la totalité du dossier coordonnée par N. Mons, 2008 ; Lessard, 2007 ; Normand, 2006

reprend en ce point les développements déjà plus anciens du *school effectiveness research*, ayant déjà suscité ces questionnements (Thrupp, 2001). Les connaissances ainsi produites sont indissociables d'une recherche de plus grande efficacité et de rentabilité des politiques publiques. De ce point de vue, elles relèvent pleinement de cette méthode plus large à laquelle A. Ogien réserve le nom d'esprit gestionnaire, et consistant à

« superposer une forme de raisonnement économique et comptable - déconnectée du registre de signification qui lui donne son intelligibilité ordinaire - à celle, politique, qui est traditionnellement accouplée à un autre genre d'activité pratique - gouverner » (Ogien, 1995, 189).

Généralement, l'*evidence based Policy* se sous-tend d'ailleurs d'une forte disqualification de la recherche en éducation menée jusqu'alors et notamment des disciplines critiques telles que la sociologie. Or, pour ce qui est de la sociologie tout au moins, cette critique ne manque en pas d'être paradoxale en rapport aux avancées de l'analyse statistique déjà opérée chez Durkheim (et ses déplacements critiques vis-à-vis de la physique sociale de Quételet) car c'est bien ici un modèle causal, parfois rigide, que l'on retrouve. Il est clair que les méthodes ici considérées, s'appuient sur un fort volontarisme luttant discursivement contre le fatalisme ou le déterminisme des « causes sociales » de l'échec scolaire se retrouvant parfois en effet lié à la connaissance sociologique (sociologisante serait le mot plus pertinent). Mais il y a là aussi un paradoxe qui se durcit quand on voit, comme nous avons rapidement ici essayé de l'argumenter, en quoi cette lutte contre le fatalisme reconduit un raisonnement substantialiste. C'est le cas lorsque la recherche ainsi mentionnée en vient à pointer des « bonnes pratiques » comme autant de données dont la qualité se décide de manière décontextualisée, et c'est a fortiori le cas quand ces méthodologies aboutissent à une caractérorologie des publics, tout comme des lieux, des territoires, ou des établissements, « à risque ». La fragmentation catégorielle observée dans bien des pays procède directement de cette méthode.

Le paysage éducatif anglais montre d'ailleurs la profusion des modes de ciblage, les actions ou dispositifs particuliers que l'on peut rassembler au titre des PEP se concentrant aussi bien sur des « groupes », des zones ou des établissements (« à risque »). En fait les groupes à risque sont souvent qualifiés en rapport à l'accumulation de ces variables. L'impact d'appartenance à un groupe (défini à partir de la corrélation statistique) peut se voir dit démultiplié par le fait de vivre dans des zones où de tels groupes sont concentrés (Antoniou & Al., 2008). De même, la catégorisation prend souvent la forme d'études longitudinales menées à grande échelle, point de départ du large mouvement de prévention se cristallisant dans l'investissement pour une action précoce à mener au niveau de la préscolarisation et sur la petite enfance (comme les programmes *Sure Start* et la mise en place des *multi-agency working*). La caractérisation des publics à risque mêle donc des éléments de repérages préalables à base d'enquêtes multifactorielles, de suivis longitudinaux et de recherche de preuves au profit d'une sophistication de plus en plus grande et précise du ciblage. Celui-ci prend alors une forme qui ne va pas sans rappeler « l'observation minutieuse du détail » de la « société disciplinaire » décrite par Foucault (1975). C'est en tout cas l'impression qui peut

surgir à la lecture de ce type d'énoncé autorisé par la nouvelle raison statistique (ou nouveau panopticon ?) :

« des résultats récents qui proviennent d'autres recherches MCS, suggèrent que les enfants âgés de trois ans d'origine ethnique mixte ont un retard de 15 jours selon The Naming Vocabulary Subtest of the British Ability Scales (BAS) et The School Readiness Composite (SRC) of the Revised Bracken Basic Concept Scale; les filles âgées de trois ans sont en avance de trois mois en moyenne sur les garçons de trois ans, dans le développement des compétences expressives de la langue; et les enfants Bangladeshis et Pakistanais âgés de trois ans – identifiés comme des apprenants à risques sur tous les plans et tous les niveaux d'instruction – atteignent les scores les plus bas en vocabulaire, ce qui représente un grave retard bien au-dessous des niveaux normalement attendus (George et al, 2007). » (Antoniou & al., 2008)

Nous sommes pour une grande part ici dans le cadre de la domination de la pensée politique et du « gouverner » par une pensée gestionnaire (Ogien, 1995). Il ne s'agit évidemment pas ici de dénoncer ou de nier la portée de l'outil statistique, mais bien l'usage qui en est fait et l'imposition de son raisonnement à la pensée politique, mise alors au service d'une fragmentation de la population scolaire et une clôture des changements possibles. Bien sûr cet usage procède du souci pour une collectivité de gérer l'incertitude, ou de maîtriser les dépenses publiques. Mais, comme l'écrit A. Ogien « Si savoir ce qui va advenir peut indiquer les moyens d'agir de façon rationnelle, cette anticipation a son revers : accepter l'ordre des choses, ou renoncer à des options condamnées d'avance ou tenues pour inaccessibles dans les circonstances présentes. La connaissance objective, en consacrant la suprématie des données de la quantification du monde social, range le volontarisme au rayon des accessoires périmés ». Elle réduit tout autant les intuitions et savoirs de toute autre science sociale ainsi disqualifiées, « aux aveuglements de l'affectif, aux impulsions du déraisonnable ou aux dérèglements de l'irrationnel » (Ogien, 1995, p. 199-200).

« Special needs » ou l'inflation du spécifique

C'est encore en Angleterre que nous retrouvons fortement mobilisée cette seconde métacatégorie rencontrée sur le chemin des PEP. Mais celle-ci est d'usage fréquent dans bien d'autres pays enquêtés : en République tchèque, en Roumanie, ou en Suède principalement pour ce qui est des pays couverts par notre étude. Ici aussi en effet, les sources consultées situent l'émergence de cette catégorie dans le monde britannique, et plus précisément en référence au rapport Warnock établi en Grande Bretagne en 1978, puis à la Loi sur l'éducation de 1981 (1981 *Education Act*). Cette catégorisation contemporaine interroge en référence à son caractère englobant sur lequel nous allons revenir. Mais la lecture des éléments de sa constitution laisse surtout voir une lutte entre une volonté de déjouer une logique ségrégative et stigmatisante (à base d'une modèle individuel déficitaire du handicap et de la différence notamment), par transformation du monde scolaire dans son ensemble, et une réinscription dans cette même logique, par simple changement de dénomination. Et c'est bien là un axe important de problématisation du principe dit de l'école inclusive, intimement lié au vocable « besoins particuliers » qui se donne à voir.

Dès ces premières formulations, la catégorie des « besoins particuliers », se signale par une volonté de rupture avec les catégorisations médicales structurant le champ de l'éducation spécialisée et le domaine du handicap. Sur les bases notionnelles engagées dans *Education Act* de 1981, des études internationales établissent la distinction entre deux systèmes de classification et deux systèmes d'intervention (Plaisance, 2000) :

1/ Le premier système repose sur cette notion de « handicap » instituant des catégories issues d'un modèle essentiellement médical. Ces catégories « laissent échapper la question de la pertinence de tel ou tel placement ou de telle ou telle intervention éducative pour les enfants concernés. De plus, ce type d'approche sous-entendrait unilatéralement que les problèmes soulevés sont issus de l'enfant lui-même ».

2/ L'autre système met précisément l'accent sur les « besoins éducatifs particuliers ». Il s'appuie « sur les éventuels problèmes d'apprentissage que rencontrent certains enfants, il privilégie une approche pédagogique au lieu d'une approche médicalisante, et met en valeur les rapports d'interaction entre l'enfant et l'éducation, entre l'enfant et les influences des parents et de la collectivité ». Autrement dit, « La première approche privilégierait les caractéristiques absolues alors que la seconde privilégierait les aspects relatifs » (Plaisance, 2000, p. 25).

Or, précisément, dans la réalité, la rupture avec la logique du premier système ne s'observe guère. Malgré la volonté de dépasser la vision médicale du handicap, « le modèle reste centré sur l'enfant en tant que tel. La réponse fournie a été d'adapter l'individu au système, non de modifier le système pour tenir compte des différences individuelles (...) La centration sur le " besoin éducatif " est en même temps une centration sur l'individu, ce qui a détourné le regard des autres processus en cause » (Ibid. p. 25-26). Felicity Armstrong argumente cette critique en développant précisément cette histoire de redéfinition de la catégorie dans le contexte britannique, ainsi que les tensions entre sa définition initiale et ses usages. Pour elle le rapport Warnock et la Loi de 1981, ont ouvert un important débat sur les principes et les pratiques d'un système d'éducation qui contribueraient à exclure un nombre important d'enfants et d'adolescents des écoles ordinaires sur la base du handicap ou des difficultés d'apprentissage. Ainsi, la question qui se trouve au cœur de ce débat est la suivante :

« si la ségrégation s'avère inacceptable, quels changements sont nécessaires pour ramener dans les écoles ordinaires tous les élèves et ceux qui ont été ségrégués en raison de leurs difficultés d'apprentissage ? ».

Et le problème tient justement à l'oubli de ce questionnement :

« En réalité, la planification de l'intégration des écoles spéciales dans les écoles ordinaires au cours des années 1980 et 1990 par plusieurs autorités locales d'éducation a été davantage guidée par la question des ressources et par celle des capacités ou des incapacités des élèves, que par la question de savoir comment les écoles devraient changer pour offrir une éducation équitable et efficace à tous les élèves » (Ibid. p. 121)

Logique marchande et relativisation de la valeur scolaire

Le détournement de cette logique initiale des « *special needs* » (sur laquelle nous devrons toutefois revenir), ou autrement dit le maintien en l'état d'une certaine logique ségrégative, s'explique par plusieurs considérations. Par des cultures ou intérêts professionnels qui conservent les frontières entre les structures, les cloisonnements institutionnels et les territoires professionnels bien sûr déjà. Il est aussi mis en relation avec les transformations du système scolaire britannique dans son ensemble s'opérant à la même époque et notamment sa soumission à une logique du marché et de la mise en concurrence entre établissements. Il s'agit du contexte des politiques éducatives de 1988 à 1998 qui ont initiées de nombreuses mesures visant à améliorer la « qualité » éducative, en instaurant certes un curriculum national mais aussi en permettant le principe du libre choix de l'établissement scolaire et le management local des écoles. L'introduction des normes de réussite ou « standards », les tests d'évaluation et la publication des classements (*league tables*) ont accentué les concurrences entre établissements. Il nous semble que deux mécanismes contraires à ce qui sous-tend l'objectif de « déségrégation » peuvent jouer à ce niveau, comme nous le voyons aussi dans d'autres pays et notamment en France. Dans un premier cas, la tendance des établissements à vouloir être bien classés invite naturellement à sélectionner ou capter la meilleure clientèle possible en terme de résultats (et le choix des familles procède aussi de cette logique). Pour ce qui est de l'Angleterre, une possibilité ouverte par la Loi de 1981 a pu renforcer ce mécanisme. De fait, tout en affirmant le droit de tout élève à recevoir l'éducation (il est cependant précisé : « l'éducation dont il a besoin »), le texte stipule la condition que cela soit « compatible avec l'éducation des autres élèves et que cela permette l'utilisation efficace des ressources disponibles ». Or, ces conditions semblent avoir été utilisées par plusieurs écoles et autorités éducatives locales pour ne pas admettre des groupes particuliers d'enfants dans le réseau des écoles ordinaires.

Un second mécanisme provient d'après-nous quant à lui des formes de régulation ou de prévention adoptées pour lutter contre le premier. Ainsi, en Angleterre, l'insistance avec laquelle le gouvernement a demandé aux écoles d'élever leur qualité a conduit celles-ci à s'attacher à la question des ressources disponibles pour aider les enfants éprouvant des difficultés. Les écoles ont alors pu avoir tendance à considérer « qu'elles devaient fournir la "preuve" de l'existence de ces enfants pour justifier leur performance globale au regard des publications de classements d'établissement » (Armstrong, Ibid. p. 123). L'augmentation de la surveillance des écoles par le gouvernement central les aurait davantage encouragés à démontrer leur bon rapport « qualité-prix » et leur efficacité dans tous les domaines d'activité. C'est ce qui ne pouvait que renforcer « une idéologie des besoins particuliers dans les écoles ordinaires » d'après F. Armstrong. La logique de ce qui se produit ainsi est alors similaire à celle observable en France où la lutte contre les effets négatifs d'une publication des palmarès des performances des établissements est passée par la transformation des procédures d'évaluation, et en l'occurrence la mise en avant du principe dit de « la valeur ajoutée » des établissements. C'est notamment le principe de fonctionnement du système dit IPES (Indicateurs de Performance des Établissements Scolaires) confectionné par

la Direction de l'Évaluation et de la Prospective (DEP) du Ministère de l'Éducation nationale (Emin et Sauvageot, 1995, Ministère de l'éducation nationale, 2009) ». On peut résumer assez simplement ce principe ainsi :

« A partir des caractéristiques d'une cohorte qui entre en classe de seconde d'un lycée, les grandes constantes « structurelles » permettent de construire une prévision des résultats au baccalauréat trois ans plus tard. Ce modèle est ensuite confronté à la réalité. Si celle-ci est supérieure aux prévisions, l'établissement sera considéré comme performant. Si elle est inférieure, et même si les résultats bruts sont excellents, l'établissement sera considéré comme peu performant. La recherche pourra ensuite tenter de relier cette performance à des caractéristiques du fonctionnement... ». (Derouet, 2006)

Ces évaluations devraient permettre d'éviter les effets négatifs induits par la publication des palmarès classant les établissements uniquement à partir des taux bruts de réussite aux examens comparés sans aucune prise en compte de leur recrutement (composition sociale et autres formes de catégorisations) ou de leur stratégie organisationnelle et pédagogique. Il s'agit de comparer des choses comparables et de ne pas pénaliser, ou sur-stigmatiser, des établissements dont les élèves réussissent mieux qu'ailleurs, à recrutement identique. Pourtant, au fil du temps, et comme cela se voit justement pour les établissements en éducation prioritaire, ce sont alors les attentes mêmes en matière de réussite scolaire (ou ce que signifie « obtenir de bons résultats » pour un établissement) qui peuvent tendre à se transformer. La catégorie des « besoins spécifiques » ne semble certes pas (encore ?) s'être déployée ouvertement dans ces indicateurs, car celle-ci demeure d'un usage (encore) faible en France. Mais sur cette base, en Angleterre comme en France, un établissement peut être considéré comme « efficace », « performant » ou en « sur-réussite » dès lors qu'il obtient pour telle ou telle catégorie d'élèves des scores égaux ou supérieurs à la moyenne des résultats nationaux de ces catégories. Autrement dit, le risque est bien de voir la « valeur » ou la « réussite » devenir une catégorie relative à ces appartenances sociales ou catégorielles que nous prenons ici comme objet, et non plus en fonction de critères ou objectifs communs à l'ensemble de la population scolaire. Et ce risque, celui d'une essentialisation des rapports sociaux inégalitaires, s'observe en tout cas comme dommage collatéral de bien des recherches utilisant ces outils méthodologiques fonctionnant sur la base de la comparaison entre un « résultat attendu » construit sur la base du réalisme des régularités statistiques (et non pas du potentiel d'un fonctionnement égalitaire), et un « réel-observé »⁵³.

⁵³ Nous tendons par exemple jusqu'à l'observer, malgré l'intérêt de cette étude, dans l'analyse portant sur les processus de ségrégation réalisée par Broccolichi, Ben Ayed, Mathey-Pierre et Trancart (2007). Car on voit ici s'affirmer un « effet ségrégatif » qui viendrait altérer le fonctionnement « ordinaire » d'un établissement scolaire. Au cours de l'étude, en effet, les auteurs montrent qu'un établissement accueillant des publics défavorisés peut être dit en « sur-réussite » par rapport à l'abstraction statistique de la moyenne nationale de ces catégories, dès lors qu'il ne se retrouve pas pris dans un espace de concurrence et donc objet d'un fonctionnement ségrégatif. Ce phénomène est observé, mais il nous faut cependant encore rappeler que le fonctionnement « ordinaire » en question (objectivé comme « résultat attendu ») est déjà un fonctionnement inégalitaire, à défaut de quoi le risque (ou dommage collatéral) de ces études est bien de ne plus rendre ce

Bien sûr ce que nous relevons ainsi peut se dire autrement : n'est-ce pas là aussi une manière de comprendre ce qui se joue dans la mise en avant de la question de l'équité en lieu et place de celle de l'égalité ? Les problèmes signalés ici sont complexes. Ils renvoient à la nature mixte des outils d'évaluation observés dont la conception semble relever tout autant d'hypothèses théoriques extraites du débat en sciences sociales que de préoccupations de management (Dutercq, 2000). Ils se présentent comme éléments de diagnostic pour la recherche en éducation, mais ils procèdent surtout aussi d'une visée instrumentale, ou d'un intérêt de connaissance pratique ou technique relevant de la tradition positiviste, bien plus que d'un intérêt émancipatoire (Habermas, 1973). Ils mettent aussi en jeu une tension entre les connaissances ou informations apportées par les outils et leurs usages. Une grande part du problème cependant réside dans le fait que ces « grandes constances structurelles » qui servent d'étalon de mesure de la performance, ou de l'efficacité d'un établissement, ne font qu'objectiver ou diagnostiquer le produit d'un fonctionnement inégalitaire : il s'agit des taux de réussite différentiels selon des catégories de publics. Dans une perspective sociologique (et des sciences dites praxéologiques pour reprendre la typologie d'Habermas), ces taux de réussite différentiels sont le résultat d'un phénomène relationnel, d'un faire social et scolaire complexe ; ils ne peuvent pas d'emblée être pensés comme résultats d'un déterminant agissant indépendamment du fonctionnement et des pratiques scolaires. Dans les perspectives que nous interrogeons ici, un faire est bien mis en évidence, mais celui-ci, non seulement se réduit à l'invocation « d'effets » autonomisés, mais qui plus est, ne semble pensé que comme un plus « correcteur » d'une inégalité qui ne serait que la conséquence d'une causalité extérieure et indépendante des fonctionnements scolaires. Une fois de plus à ce propos, nous observons le problème constitutif d'une forme de connaissance voulant à la fois sortir d'une pensée déterministe ou fataliste (se préoccuper de la performance des établissements, c'est postuler une marge de manœuvre), mais contribuant à refermer cette possibilité. Il y a, sur ces bases, du « possible » pris en charge institutionnellement, il y en a beaucoup d'autres qui non seulement ne le sont pas, mais le deviennent encore moins.

Ce risque peut-il être réduit par l'amélioration des outils d'évaluation en question ? C'est ce qu'invitent à penser certaines analyses⁵⁴. Pourtant, ce sur quoi

fonctionnement inégalitaire énigmatique (ou problématique) au nom de l'analyse du fonctionnement dit « ségrégatif ».

⁵⁴ A ce titre on ne peut que relever l'intérêt de l'analyse critique méthodologique faite par G. Felouzis (2005) de la logique de la construction des indicateurs de performance des lycées. L'auteur montre le biais systématique introduit par les premiers indicateurs de performances ne définissant la nature du public des établissements qu'en référence à leur âge scolaire et leur origine sociale. Ces deux facteurs dits « extérieurs » ont été retenus car leur croisement est censé donner une bonne approximation des chances (au sens statistique du terme) d'accès et de réussite au baccalauréat d'un élève. L'auteur montre la limite essentielle de cette construction : celle-ci ne constitue pas une mesure précise de l'efficacité d'un établissement puisque pour lui l'information la plus prédictive de la réussite scolaire, à savoir « le niveau initial des élèves à l'entrée en seconde », n'est pas connue. L'âge et l'origine sociale sont des prédicteurs du niveau scolaire trop généraux pour donner une évaluation fiable du niveau de départ des élèves dans chaque établissement. L'analyse

nous voulions insister, c'est que ces outils, même dans leur version corrigée, reposent quasi exclusivement sur le principe d'un langage de variables s'attachant à distinguer des variables « externes » et « internes », et donc des « faits » plutôt que des phénomènes relationnels, des « faires » collectifs. Cette dichotomie est engagée dans la définition même de l'outil d'évaluation :

« La question est de savoir comment évaluer l'action propre d'un lycée, ce qu'il a "ajouté" (...) En d'autres termes, si un lycée présente une valeur élevée pour un indicateur, est-ce dû au fait qu'il a reçu des élèves ayant de meilleures chances de succès (...) ou bien est-ce dû au fait qu'il a su, tout au long de la scolarité, développer chez des élèves peut-être moins bien dotés au départ, les connaissances et capacités qui ont permis leur succès ? Il faut donc s'efforcer d'éliminer l'incidence des facteurs de réussite scolaire extérieurs au lycée pour essayer de conserver ce qui est dû à son action propre ». (Ministère de l'Éducation nationale, 2009).

Le principe même de la « valeur ajoutée » ne semble ainsi que tenir en référence à cette réduction binaire et positiviste de la pratique sociale en variables externes et internes, et donc à une acception commode dans une visée instrumentale, mais réductrice, de la pratique sociale. Il serait donc peut-être temps d'élargir la notion même d'évaluation, de ne plus la restreindre à la seule utilisation du langage des variables, de manière à l'enrichir des acquis d'une sociologie relationnelle et praxéologique, d'une compréhension du social et de la différenciation scolaire, comme action (Frاندji & Vitale, 2008 ; Rochex 2008a).

Une codification internationale de la catégorie

Parallèlement et en prolongement du débat anglais, la notion de « besoins éducatifs particuliers ou spéciaux » a été (et continue à être) l'objet d'un intense travail de codification au niveau international. Celui-ci est notamment réalisé par le Centre pour la recherche et l'innovation dans l'enseignement (CERI) de l'OCDE (OCDE, 1995, 2000). En 1995, cet organisme a publié la première série exhaustive de données devant permettre « l'examen comparatif des activités éducatives en faveur des élèves souffrant d'incapacités et de problèmes sociaux dans les pays de l'OCDE » (2000, p.7). Ces travaux ont alors montré que les définitions employées différaient tellement d'un pays à l'autre que « les comparaisons étaient pratiquement impossibles ». La seconde monographie publiée en 2000 reprend alors précisément ce chantier en vue d'améliorer la qualité des données de base et la comparabilité internationale. L'étude précise bien l'innovation en ce domaine :

statistique réalisée par l'auteur montre en effet qu'à origine sociale et âge égal, « les performances des élèves sont très dispersées » (analyse effectuée à partir de la répartition des notes au contrôle sur table du brevet des collèges en 2000). Les performances scolaires dépendent bien de l'âge et de l'origine sociale des élèves, mais la variance est considérable. Les indicateurs, en absence de prise en compte de cette « variable cachée » qu'est le niveau initial des élèves, en viendraient donc ainsi à comparer des établissements qui ne sont pas comparables. Ils en viennent en fait à naturaliser les conséquences des marchés scolaires locaux entre établissements qui influent sur le public des lycées (certains « captant » les meilleurs). L'auteur propose alors une voie d'amélioration possible de l'outil d'évaluation, un mode de calcul d'un « attendu corrigé » des établissements prenant en compte le niveau scolaire de départ des élèves en classe. Et nous relevons que les nouveaux indicateurs présentés par le Ministère français semblent d'ailleurs désormais introduire cette variable du « niveau initial » (Ministère de l'Éducation nationale, 2009).

« C'est la première fois que l'on tente de constituer un vaste ensemble de statistiques comparables entre les membres de l'OCDE pour un éventail aussi large de difficultés d'apprentissage. » (Ibid. p. 7) Et c'est bien pour nous cette étendue de la catégorie des « besoins particuliers », ainsi définie qui interroge. Sous le vocable se construit ce système de classification en trois catégories dénommées A, B et C :

« La catégorie A désigne les besoins éducatifs pour lesquels il existe une norme généralement convenue – les élèves aveugles et malvoyants, sourds et malentendants, arriérés mentaux sévères et profonds, et polyhandicapés. Il s'agit d'affections qui touchent des élèves de tous les milieux socioprofessionnels. En règle générale, elles peuvent être mesurées à l'aide d'instruments appropriés et de critères convenus. D'un point de vue médical, il s'agit en règle générale de troubles d'origine organique (liés par exemple à des déficiences sensorielles, motrices ou neurologiques).

La catégorie B désigne les besoins éducatifs des élèves éprouvant des difficultés d'apprentissage qui ne semblent pas attribuables directement ou principalement à des facteurs qui conduiraient à les classer dans les catégories A ou C.

La catégorie C désigne les besoins éducatifs dont on pense qu'ils découlent principalement de facteurs socio-économiques, culturels ou linguistiques. Les élèves dans ce cas sont en général issus d'un milieu défavorisé ou atypique que l'éducation vise à compenser. » (OCDE, 2000)

L'étendue de cette taxinomie englobant aussi bien le champ du handicap et ses définitions médicales que le domaine socio-économique, socioculturel ou linguistique est ce qui nous avait mis en difficulté dans la première partie de l'étude EuroPEP. Il s'agit bien en effet de cet ensemble auquel sont confrontés bien des pays partenaires au point de ne pas pouvoir distinguer ce que des pays comme la France, la Belgique ou le Portugal reconnaissent comme relevant « classiquement » de l'éducation prioritaire. Les « besoins particuliers » reconfigurent les frontières entre l'éducation spécialisée et le domaine des PEP, le champ des questions médicales, pédagogiques, culturelles et sociales dessinant le large champ d'application de « ce nouvel âge des PEP » ainsi identifié. Le rapport de l'OCDE reprend des éléments de l'argumentation britannique déjà entrevue, en tout cas dans la volonté de ne pas s'en tenir à des catégories médicales. La définition globale attribuée à la notion est la suivante :

« L'éducation répondant aux Besoins éducatifs spéciaux : il s'agit des interventions et du soutien éducatifs destinés à répondre aux *besoins éducatifs spéciaux*. L'expression *besoins éducatifs spéciaux* remplace aujourd'hui l'expression « éducation spéciale », cette dernière désignant principalement l'enseignement destiné aux enfants handicapés qui est dispensé dans des établissements scolaires ou des institutions spéciales différents des établissements du système scolaire et universitaire ordinaire et situés en dehors de ce système. » (OCDE, 2000, p. 7-8)

Cette définition, la codification ainsi que la tentative de quantification qui leur sont associées, procède d'une « stratégie fondée sur les ressources mises à disposition et par conséquent axée sur l'offre ». Ce qui permet de poursuivre la définition ainsi :

« Selon la définition arrêtée d'un commun accord, les personnes ayant des besoins éducatifs particuliers se définissent par les ressources publiques ou privées supplémentaires engagées pour le financement de leur éducation (...) On désigne par « moyens supplémentaires » les ressources allouées en plus de celles qui le sont

généralement lorsqu'on ne tient pas compte des besoins des élèves susceptibles d'avoir du mal à suivre un cursus ordinaire (...) ressources en personnel, en matériel, financières ». (p. 8)

De fait, pour les auteurs de cette taxinomie, « Il fallait trouver un moyen de repérer et d'englober tous les élèves auxquels des moyens supplémentaires sont accordés pour les aider à suivre le programme scolaire » (p. 8). Autrement dit, la démarche ici menée se contente d'assembler, certes en les ordonnant, les classifications nationales, et relève d'un souci de comptabilité. Elle ne problématise pas ces classifications et leurs modalités de construction. Les « besoins particuliers » sont définis en fonction des moyens supplémentaires attribués au sein des différents systèmes éducatifs nationaux (et donc de leur propre acte de ciblage-catégorisation relayé tel quel) et non pas en fonction d'une réflexion sur l'acte éducatif, l'apprentissage et les potentialités des dispositifs scolaires communs par-delà leurs réalisations socialement sélectives, handicapantes ou normalisantes, les logiques de stigmatisation ou celles de lobbying dont elles peuvent procéder. Il s'agit, une fois de plus, d'une catégorie gestionnaire. Et si la définition porte sur les « besoins particuliers », l'analyse de données n'en quantifie pas moins des « élèves à besoins particuliers ». Ainsi, le rapport de l'OCDE parvient-il à évaluer que pour l'année 1996, et en pourcentage de l'effectif total du primaire et du premier cycle du secondaire, les enfants à besoins particuliers représentent de 33,53 % aux Pays Bas à 0,41 % en Turquie, un pays comme la France par exemple tenant une place intermédiaire avec un taux de 18,07 %. Les fluctuations nationales apparaissent donc très importantes, et comme on pouvait s'y attendre ces fluctuations le sont bien plus pour les catégories B et C que pour la catégorie A. L'étude met par ailleurs en avant une série de phénomènes pouvant susciter de nouveaux questionnements, par exemple la part beaucoup plus importante de garçons que de filles dans ces populations (dans la plupart des pays on compte approximativement 60 garçons pour 40 filles bénéficiant de moyens supplémentaires ou relevant de l'éducation spéciale). Il reste que la classification ainsi conçue ne semble pas qu'être à usage descriptif. Elle semble elle-même faire office d'outil de rationalisation si ce n'est de mise en convergence des politiques nationales. Et la question qui reste à devoir poser porte sur les effets induits d'un tel découpage englobant des préoccupations médicales, pédagogiques, sociales, culturelles, économiques, linguistiques ou ethniques.

Conclusion : un travail de classification au service d'une redéfinition scolaire

Les éléments d'analyse ici réunis nous confrontent donc à des questions similaires vis-à-vis de ces deux métacatégories structurant désormais le champ des PEP et en fait à travers lui l'espace éducatif et scolaire dans son ensemble. La continuité du travail de catégorisation s'opérant encore au moment même où nous rédigeons ces propos montre d'ailleurs en quoi ces deux métacatégories peuvent aisément se fusionner en une seule ou jouer l'une dans l'autre. Si le CERI de

l'OCDE semble tester une nouvelle dénomination⁵⁵, un rapport d'Eurydice sur l'éducation des jeunes enfants précise quant à lui :

« Dans cette étude, la définition d'**enfants à risque**, repose sur la catégorie de l'OCDE " C/Désavantages" pour les " élèves ayant des besoins particuliers", à savoir les " élèves présentant des désavantages découlant principalement de facteurs socio-économiques, culturels, et/ou linguistiques. Le besoin éducatif consiste à compenser les désavantages imputables à ces facteurs". Sont donc exclues ici les mesures destinées aux enfants présentant des besoins éducatifs particuliers imputables à des troubles d'origine organique et/ou à une maladie qui nécessite un séjour prolongé à l'hôpital (voir à ce sujet les travaux de l'Agence européenne pour le développement de l'éducation pour les élèves à besoins spécifiques). Le désavantage qui peut découler de la vie en milieu rural ou dans des régions reculées est englobé dans cette définition générale. » (Eurydice, 2009, p. 7)

L'un des faits marquant émergeant à la lecture de ces études et rapports d'organismes internationaux concerne la construction d'une classification en permanente révision pour un résultat toujours plus composite. Ce point ne manque d'ailleurs pas de paradoxe dans la mesure où certaines de ces révisions s'opèrent au nom d'une recherche de plus grande rigueur. Mais rigueur pour déterminer ou mesurer quoi ? D'un rapport à un autre, les classifications se redéfinissent. Tantôt on les renomme, pour un contenu néanmoins a priori identique, tantôt on s'y réfère comme une entité bien définie alors même que cet usage y intègre de nouveaux découpages (comme ici le « milieu rural ») ou en excluent d'autres (ici les troubles organiques et médicaux). Et il est clair que ces hésitations et tensions dans la délimitation de l'ensemble ainsi caractérisé se retrouvent aussi aux niveaux nationaux, l'équipe roumaine d'EuroPEP montrant par exemple la pluralité de sens accordé à la notion de « besoins spécifiques ». Le rapport d'Eurydice cité semble aussi en même temps associer ou employer comme quasi synonymes les notions de « groupes à risques », « désavantages » et de « besoins particuliers », tout comme il inclut dans sa définition une logique causale explicite entre « désavantages / facteurs socio-économiques, culturels et/ou linguistiques ». La présence du verbe « compenser » dans cette définition n'est d'ailleurs pas anodine puisque celle-ci semble plus particulièrement reconduire la logique classique d'une politique compensatoire telle qu'inspirant le premier âge des PEP. Mais si la référence causale n'apparaît pas aussi explicitement dans d'autres usages ou définitions, c'est bien là un point commun au développement de ces classifications que de reposer sur une lecture substantialiste et essentialiste des difficultés scolaires. Cette lecture essentialiste n'est certes pas nouvelle, les travaux sociologiques des années 60-70 nous avaient déjà montré leur prégnance sous le thème notamment de « l'idéologie des dons » (Bourdieu et Passeron, 1964). Désormais pourtant, celle-ci s'accompagne bien souvent implicitement d'une lecture critique, ou plutôt dénonciatrice du système scolaire, celui-ci devant être transformé car demeurant

⁵⁵ Ainsi le CERI de l'OCDE poursuit le travail déjà ainsi engagé dans les deux rapports cités, utilisant alors une nouvelle dénomination, celle d'« élèves présentant des déficiences, des difficultés d'apprentissage et des désavantages sociaux » se résumant sous l'acronyme DDD. (Mais aucune explication n'est donnée sur le changement de terminologie et donc l'éventuel abandon de la catégorie des « besoins particuliers ». Le programme de travail est en ligne à l'adresse suivante (consulté le 03/11/ 2008) : http://www.oecd.org/document/53/0,3343,fr_2649_39263294_34003509_1_1_1_37455,00.html

profondément normalisateur, et, faudrait-il comprendre, ne pourrait que l'être dès lors qu'il prétend accueillir ensemble tous les publics. Le commun public serait forcément normalisateur ? C'est en tout cas ainsi que l'on peut comprendre la fréquente intégration dans la classification des *special needs* de la catégorie des « *gifted and talented pupils* », les « élèves doués et talentueux » (c'est le cas dans la construction de l'OCDE, tout comme, pour ne citer que les pays où cela apparaît le plus explicitement, dans les débats anglais, tchèques et roumains). L'intégration de cette catégorie fait alors d'autant plus signe d'une profonde modification de la problématique de l'éducation prioritaire initialement vouée à la réduction des inégalités scolaires liées aux inégalités sociales et culturelles. En même temps, cette présence nous rappelle encore en quoi le travail de classification ainsi réalisé ne procède pas de la seule objectivation statistique (conçue comme technique de connaissance objective et socialement neutre), mais bien aussi de sa dépendance vis-à-vis de demandes de reconnaissance, voire d'un travail de lobbying⁵⁶.

Les logiques scolaires hétérogènes des classifications

Si les classifications ainsi constituées demeurent fortement hétérogènes, voire hétéroclites, il en va sans doute de même de leur sens, c'est-à-dire du sens de ce travail classificateur comme de celui des conceptions et problématiques scolaires dont elles accompagnent la mise en place. Pour une part évidente il semble que ces classifications demeurent prises dans la logique d'une action compensatoire correspondant au premier âge des PEP observé. Les « groupes à risque » s'y insèrent facilement même si cette notion semble plus particulièrement marquer le glissement historique d'une politique de lutte contre les inégalités scolaires à une politique de lutte contre l'exclusion telle que s'observant particulièrement au moins en Angleterre, en France et au Portugal, et ce point est développé par ailleurs (Rochex, 2008b).

Le champ ouvert par les « *special needs* » complexifie la donne à la mesure bien sûr déjà des usages différenciés de la catégorie et de ses continues redéfinitions. La critique de cette catégorie effectuée par des auteurs comme F. Armstrong et E. Plaisance se nourrit de la distinction entre des politiques d'intégration et une politique d'inclusion (*inclusive education*). Ces deux termes sont parfois utilisés en des sens opposés (notamment entre le français et l'anglais) mais la logique de la distinction n'en paraît pas moins importante. Dans les deux cas, il s'agit de dépasser le fonctionnement ségrégatif d'une éducation spécialisée dans une « logique de structure » et donc de séparation des élèves. La mise en avant de la notion de *special needs* demeure de fait toujours coextensive d'une critique des fonctionnements normalisateurs et ségrégatifs antérieurs qu'il s'agirait de dépasser. En langue anglaise, on décrit sous le terme d'intégration une simple technique d'accueil des élèves, en l'occurrence handicapés, en milieu scolaire ordinaire. On met ici l'accent sur les capacités, les incapacités et le potentiel perçus

⁵⁶ Wilfried Lignier montre ce que l'apparition des « élèves intellectuellement précoces » dans les textes issus du ministère de l'Éducation nationale français doit à la mobilisation efficace de « personnes et de groupes particuliers face à des évolutions du système scolaire jugée désastreuses (massification et unification étant interprétées comme un « nivèlement par le bas ») » (Lignier, communication au congrès de l'Association française de sociologie 2009 (RTF n°4, « sociologie de l'éducation et de la formation))

chez les élèves et sur la question : quels élèves devraient bénéficier de l'intégration ? F. Armstrong relève alors en quoi bien souvent les élèves « intégrés » reçoivent le statut de « visiteurs » plutôt que de membres à part entière de la communauté scolaire. Il s'agit en fait simplement ainsi d'accepter à l'école des enfants dont la « spécificité » demeure toujours seulement conçue comme un ensemble de manques substantiels à devoir compenser. L'intégration repose donc une fois de plus sur un modèle déficitaire du handicap et de la différence. À ce titre, la logique serait l'antithèse de celle de l'école inclusive, ou du moins de cette version forte qui considère que « les écoles et les collèges devraient se transformer en communautés scolaires ouvertes à tous, auxquelles tous les apprenants ont droit d'accéder sur une base égalitaire » (Armstrong, 1998). Et une dimension importante de cette interprétation de l'école inclusive implique que les écoles doivent changer leurs cultures, leur curriculum et leurs pratiques (changements impliquant l'élimination d'un modèle déficitaire qui étiquette les élèves). Il s'agit d'aménager ou de produire les fonctionnements scolaires et pédagogiques permettant les apprentissages de tous. Cette version forte ne va pas, pour ses promoteurs, sans un appel à une société elle-même plus inclusive contre la logique du marché ou ses systèmes de valeurs célébrant fortement la compétition individuelle, la sélection et la réussite au mérite. Il nous semble qu'elle n'est ainsi pas sans rapport avec l'enjeu de ce qui en langue française notamment s'est désigné comme « processus de démocratisation » du système d'enseignement. Au lieu de gérer les difficultés scolaires ou de qualifier en termes de manques ou de handicaps tous les publics expropriés de la réussite scolaire, il s'agit de déjouer le fonctionnement handicapant ou « socialement privilégiant » comme le dirait B. Bernstein, (2007) du dispositif scolaire lui-même⁵⁷. Cette version forte du principe d'une école inclusive peut très bien s'articuler avec une lecture non plus substantialiste mais relationnelle des inégalités et difficultés scolaires. Tout dépend cependant de la nature des transformations du curriculum, des pratiques pédagogiques et organisationnelles pouvant être ainsi engagées. Car, comme l'écrit Armstrong et Barton, et ce point est équivoque, « le curriculum et la pédagogie doivent prendre en compte la diversité », ou, comme le reprennent aussi d'autres auteurs, ce principe « inclusif » « repose sur une reconnaissance de la diversité » (voir les deux citations dans Plaisance et Al. 2007). De même, si l'un des principes de l'école inclusive repose sur la reconnaissance du droit de tout élève à recevoir l'éducation, celle-ci semble toujours caractérisée par la référence à la notion de « besoins » des individus concernés, sans que cette notion ne soit vraiment clarifiée dans la distinction par exemple entre ses perspectives relatives ou relationnelles. Elle ne semble guère plus articulée en rapport à l'enjeu de la construction d'une culture commune, du partage et de l'appropriation des savoirs communs requis pour habiter notre société contemporaine : activité ou problème historiquement lié à la constitution d'un dispositif scolaire.

⁵⁷ Ce qui est ainsi désigné sous le terme de logique socialement privilégiant (productrice de différence et d'inégalités) se distingue de la critique sociologique dénonciatrice, ou domino-centrée habituelle en ce qu'elle se perçoit, dans ce travail, comme une forme de réalisation de l'activité scolaire parmi d'autres possibles (Frاندji, Vitale, 2008)

Il semble donc qu'une ambiguïté demeure persistante en ce domaine, ambiguïté que les termes de diversité et d'hétérogénéité ponctuant tout discours sur cette école inclusive semblent d'ailleurs déjà refléter bien au delà des travaux des auteurs que nous avons suivis. Car ceux-ci peuvent être entendus de trois manières au moins. D'une part, ils peuvent caractériser la présence d'individus singuliers à l'école, avec leur histoire propre, leurs habilités physiques et corporelles, leur culture familiale spécifique, leur rapport personnel au savoir ou à l'école, leur normativité⁵⁸. Le problème de l'enseignement serait donc d'offrir à chacun une exposition au savoir et à l'apprentissage, en même temps qu'une ouverture aux mondes savants, techniques, pratiques ou sociaux qu'ils n'ont pas l'habitude de côtoyer. Mais les notions de diversité ou d'hétérogénéité peuvent évoquer la question de la différence : «fou» ou «étranger» sont habituellement les deux figures classiques de cette altérité radicale, qui signifie aussi l'impossibilité de tout partage. Diversité ou différence : l'ambivalence caractérise sans doute la plupart des discours actuels dans la mesure où notre société occidentale a toujours tenté de donner place en son sein à ces figures d'étranger et de fou (Ramognino et al. 2001). Enfin, la diversité peut aussi être entendue à partir du mythe d'une capacité, d'un talent ou d'un potentiel individuel ou idiosyncrasique que l'institution scolaire ne pourrait plus que maximiser dans une logique extrême d'individualisation de son travail. Si l'on rompt définitivement ainsi avec le discours vaguement « paternaliste ou réducteur » de la compensation (Isambert-Jamati, 1973), c'est alors peut-être l'idée même d'école qui pourrait y être emportée, c'est-à-dire la prise en charge du problème sociétal du partage des savoirs requis pour habiter et rendre d'autant plus habitable nos sociétés devenues savantes et mondiales.

Raisonnement gestionnaire et ghetto épistémologique

Ces conceptions scolaires ne sont bien sûr pas sans rapport avec la transformation globale des rapports sociaux, les mouvements idéologiques contemporains (politiques de reconnaissance, individualisme) et ce que ceux-ci supportent comme possibilité de changement. Mais tout au long de ces pages, nous avons voulu insister sur l'activité proprement cognitive accompagnant ce mouvement, à savoir le développement d'un travail de recherche et d'expertise - prenant la forme d'un travail de classification - accompagnant la décision politique, dans une tradition positiviste révisée au nom d'une volonté de rationalisation de l'action scolaire (*evidence based policy-research*). Nous avons suggéré que ce travail de classification relevait d'une pensée gestionnaire au sens donné à ce terme par Albert Ogien. La pensée gestionnaire est une forme de connaissance qui accepte comme réalité ce qui est construction sociale de problèmes de société, et qui tout en dépendant de ces constructions n'en contribuent pas moins à hiérarchiser et transformer le « gouverner », l'orientation politique d'une collectivité (Ogien, 1995, Ramognino et al. 2001). Il nous paraît tout autant pertinent de recourir à la conceptualisation de Wayne Brekhus (2005) puisque bien des études dont il est ici question procèdent d'une forme de « ghetto épistémologique » dont l'un des ressorts consiste nous semble-t-il à invisibiliser -

⁵⁸ Le concept de normativité est emprunté à G. Canguilhem (1966) et désigne la caractéristique de l'activité humaine comme pôle de création de valeurs et co-construction de l'environnement par invention de solutions inédites.

et donc à soustraire du domaine de l'action publique - une large part de ce qui génère, donne forme et contenu aux désavantages, risques et autres besoins spécifiques désignés. Quelque soit la conceptualisation retenue, le fonctionnement est identique. Les rapports sociaux et scolaires conduisent à « privilégier » certains groupes d'élèves et à en « marquer » certains autres pour reprendre la catégorie de W. Brekhus. Et il y a bien ghetto épistémologique dès lors que les connaissances accumulées s'attachent bien moins, voire pas du tout, à décrire et produire des connaissances sur ce « faire social et scolaire », ce processus relationnel de marquage social, que son produit. Il est clair que ce faire social et scolaire est complexe comme d'ailleurs la connaissance sociologique - la grande absente de ces études, lorsque celle-ci toutefois ne s'inscrit pas elle-même dans le ghetto épistémologique - essaie de le montrer depuis longtemps. Le marquage social qui nous occupe ici met tout autant en jeu des formes de (re)-distribution et de stratification sociale, des rapports sociaux de relégation, de stigmatisation ou de distinction, des stratégies de parrainage ou de sauvegarde de parents éclairés, comme des formes d'organisation scolaires et curriculaires, des conceptions pédagogiques particulières, des pratiques scolaires privilégiantes. Tous les éléments de ce faire complexe peuvent se cumuler, ils peuvent aussi s'affaiblir dans le jeu des forces locales ou en situations, et certains d'entre eux peuvent avoir plus ou moins de poids selon les difficultés et phénomènes scolaires que les classifications mentionnées homogénéisent. Mais si la recherche doit largement être poursuivie sur ce point, le travail que nous observons ici ne semble guère s'en préoccuper. Et c'est ainsi d'ailleurs que l'on retrouve facilement agir en lui les différents attributs du marquage social, ceux-ci impliquant comme le synthétise W. Brekhus :

« 1) que le marqué soit fortement articulé, alors que le non-marqué reste inarticulé ; 2) que le processus du marquage exagère par conséquent l'importance et le caractère distinct du marqué ; 3) que le marqué soit l'objet d'une attention disproportionnée relativement à sa taille ou à sa fréquence, alors que le non-marqué fait rarement l'objet d'une attention, quand bien même il est souvent plus important ; 4) que les distinctions au sein du marqué tendent à être ignorées, ce qui le fait apparaître comme plus homogène que le non-marqué ; 5) que les caractéristiques d'un membre marqué sont généralisées à l'ensemble des membres de la catégorie marquée, mais ne s'étendent jamais au-delà de cette catégorie, tandis que les attributs d'un membre non-marqué sont perçus soit comme liés idiosyncratiquement à cet individu, soit comme liés universellement à la condition humaine ». (p. 249)

Parmi ces attributs, tous ceux concernant l'invisibilisation du « non-marqué » paraissent décisifs. La définition même du « marquage social » produite par l'auteur y insiste de toute façon déjà, puisque avec ce concept il s'agit de se référer « aux manières dont les acteurs sociaux perçoivent activement une des faces d'un contraste tout en ignorant l'autre face, conçue comme épistémologiquement non problématique » (P. 246). Les manifestations de cette asymétrie cognitive dans la perception des phénomènes sociaux sont nombreuses. A l'instar du concept de sacré chez Durkheim, « le marqué représente les extrémités : soit ce qui se situe nettement au dessus ; soit, au contraire, ce qui se place nettement au dessous de la norme. Aussi le non-marqué représente-t-il la vaste étendue de la réalité sociale qui est définie passivement soit comme "non remarquable", soit comme socialement

générique et profane » (p. 247). Dans des paires lexicales, l'élément non-marqué se trouve dans la position ambiguë de représenter aussi bien l'ensemble de la catégorie générique que l'opposé de l'élément marqué. On a ainsi par exemple, en langue anglaise et française, le terme marqué d'«homme» qui peut «représenter génériquement l'humanité, comme il peut indiquer son opposé la femme. Mais le terme marqué de "femme" ne se réfère jamais aux humains au sens large » (p. 246). Pour déjouer cette asymétrie cognitive, W. Brekhus en appelle alors à une véritable sociologie de l'invisibilité, celle-ci mettant en jeu différentes tactiques (allant du renversement de marquage à la mise en œuvre d'une « perspective nomade »). Quoi qu'il en soit, c'est bien du côté du « non visible » qu'il s'agit ici d'aller voir, du côté du « non-marqué » toujours implicite mis en état de générique (besoins non-spécifiques, groupes sûrs ?) comme du côté du continuum social qu'il s'agit de maintenir ou transformer par et dans les fonctionnements scolaires.

Références bibliographiques

Documents scientifiques

- ANTONIOU L., DYSON A. & RAFFO C. (2008). « Entre incantation et fébrilité : les nouvelles politiques d'éducation prioritaire en Angleterre (1997-2007) », in Demeuse M., Frandji D., Greger D., & Rochex J.-Y., (Dir.), *Les politiques d'éducation prioritaire en Europe. Conceptions, mises en œuvre, débats*, Lyon, INRP, 37-84
- ARMSTRONG F. (2000). « Les paradoxes de l'éducation inclusive en Angleterre », in Chauvière M. & Plaisance E., (eds), *L'école face aux handicaps. Éducation spéciale ou éducation intégrative ?*, PUF, Paris. 118-132
- ARMSTRONG F. (1998). « Curricula, Management and special and Inclusive Education », in P. Clough, *Managing Including Education : From policy to Experience*, Londres, Paul Chapman.
- BAUDELLOT C. & ESTABLET R. (1984). *Durkheim et le suicide*, Paris, PUF.
- BECKER H. S. (1985). *Outsiders. Études de sociologie de la déviance*. Paris, Ed. A.M. Métailié
- BREKHUS W. (2005). « Une sociologie de « l'invisibilité » : réorienter notre regard, in Réseaux n° 129-130- FT R&D / Lavoisier, Paris, p. 244-272.
- BERNSTEIN B. (2007). *Pédagogie, Contrôle symbolique, Identité. Théorie, recherche, critique*. Québec : PU de Laval. Traduction en français par G. Ramognino et P. Vitale de l'édition révisée (Londres : Rowman & Littlefield, 2000) de l'ouvrage *Pedagogy, Symbolic Control and Identity: Theory, Research, Critique* (Londres : Taylor & Francis, 1996).
- BROCCOLICHI S., BEN AYED C., MATHEY-PIERRE C. & TRANCART D. (2007). « Fragmentations territoriales et inégalités scolaires : des relations complexes entre la distribution spatiale, les conditions de scolarisation et la réussite des élèves ». *Éducation et formations*, 74, 31-48.
- CANGUILHEM G. (1966) *Le Normal et le Pathologique*, Paris : PUF.

- CASTEL R. (1981). *La gestion des risques : de l'anti-psychiatrie à l'après-psychanalyse*, Paris : Ed. de Minuit.
- DEROUET J.-L. (2006). « Entre la récupération des savoirs critiques et la construction des standards du management libéral. Recherche, administration et politique en France de 1975 à 2005 », in *Revue des sciences de l'éducation*, 32 (1) 7-30.
- DURKHEIM E. (1983) [1897]. *Le suicide*. Paris : PUF Quadrige.
- DUTERCQ Y. (2000) Administration de l'éducation : nouveau contexte, nouvelles perspectives, note de synthèse in *Revue française de pédagogie*, n°130, janvier-février-mars 2000, Paris : INRP p. 143-170
- EMIN J.-C. & SAUVAGEOT C. (1995). « Trois indicateurs de performance des lycées », in *Administration et éducation*, 68.
- EVANS P. (2000). « A l'épreuve de la quantification dans huit pays », in Chauvière M. & Plaisance E., (eds), *L'école face aux handicaps. Éducation spéciale ou éducation intégrative ?*, Paris, PUF, 104-116
- FELOUZIS G. (2005). « Performances et "valeur ajoutée" des lycées : le marché scolaire fait des différences », in *Revue Française de sociologie*, 46 (1) 3-36.
- FOUCAULT M. (2004). « Sécurité, Territoire, population », *Cours du collège de France, 1977-1978*, Paris : Hautes études, Gallimard, Le Seuil.
- FOUCAULT M. (1975). *Surveiller et Punir. Naissance de la prison*, Paris : Gallimard.
- FRANDJI D. & VITALE P. (Dir.), (2008), *Actualité de Basil Bernstein. Savoir, pédagogie et société*. Rennes : PUR
- GIDDENS A. (1998), *The Third Way: The Renewal of Social Democracy*. Cambridge : Polity Press.
- GOFFMAN E. (1975). *Stigmate. Les usages sociaux du handicap*, Paris : Ed. de Minuit.
- HABERMAS J. (1973) [1968]. *La technique et la science comme « idéologie »*. Paris : tel Gallimard.
- ISAMBERT-JAMATI V. (1973). « Les handicaps socioculturels et leurs remèdes pédagogiques ». *L'orientation scolaire et professionnelle*, n° 4, p. 303-318.
- LESSARD C. (2007). « Les usages politiques de la recherche en éducation », in Dupriez V. & CHAPPELLE G. (Dir.). *Enseigner*. Paris : PUF p. 69-79.
- MAROY C. & MANGEZ C. (2008). « Rationalisation de l'action publique ou politisation de la connaissance ? », in Mons (Coord.), « Évaluation des politiques éducatives et comparaisons internationales » Dossier thématique de *la Revue française de Pédagogie*, n° 134, Juillet- Août-Septembre 2008, Lyon, INRP, 87-90.
- MONS N. (Coord.), (2008). « Évaluation des politiques éducatives et comparaisons internationales » Dossier thématique de *la Revue française de Pédagogie*, n° 134, Juillet- Août-Septembre 2008, Lyon: INRP 5-98.
- OGIEN A. (1995). *L'esprit gestionnaire. Une analyse de l'air du temps*, Paris : EHESS.

- NORMAND R., (2006). « Les qualités de la recherche ou els enjeux du travail de la preuve en éducation », in *Éducation et Sociétés*, n° 18, Paris – Bruxelles : INRP- De Boeck, p. 73-91
- PERETTI-WATTEL P. (2000). *Sociologie du risque*, Paris : Armand Colin.
- PLAISANCE É., BELMONT B., VERILLON A., SCHNEIDER C. (2007). « Intégration ou inclusion ? Éléments pour contribuer au débat », in *Nouvelle revue de l'adaptation et de la scolarisation*, n° 37, p. 159-163.
- PLAISANCE É. (2000). « Les mots de l'éducation spéciale », in Chauvière M. & Plaisance E., (Eds), *L'école face aux handicaps. Éducation spéciale ou éducation intégrative ?*, Paris, PUF, 15-29.
- RAMOGNINO N., VERGES P., FRANDJI D. (2001). « Les "élèves en difficulté" : de la catégorie aux dispositifs », Rapport de recherche remis au C. N. C. R. E., Ministère de l'E.N. LAMES-MMSH, Aix-en-Provence (283 p.)
- ROCHEX J.-Y. (2008a). « L'œuvre de Bernstein : une sociologie non déterministe parce que non sociologiste », in Frandji D & Vitale P., (Dir.), *Actualité de Basil Bernstein. Savoir, pédagogie et société*. Rennes : PUR, p. 101-118.
- ROCHEX J.-Y. (2008b). « Les politiques d'éducation prioritaire en Europe : d'un âge et d'un pays à l'autre », in Demeuse M., Frandji D., Greger D., & Rochex J.-Y., (Dir.), *Les politiques d'éducation prioritaire en Europe. Conceptions, mises en œuvre, débats*, Lyon: INRP, 409-451
- THRUPP M. (2001). « Recent School Effectiveness Counter-critiques: problems and possibilities ». *British Educational Research Journal*, Routledge, Taylor & Francis, vol. XXVII, n°4, p. 443-457.

Références légales, rapports d'expertise et documents à caractère officiel ou administratif

- EURYDICE (2009). *L'éducation et l'accueil des jeunes enfants en Europe : réduire les inégalités sociales et culturelles*, Bruxelles, Publication de l'Agence Exécutive Éducation, Audiovisuel et Culture, Commission Européenne.
- MINISTERE DE L'ÉDUCATION NATIONALE (2009) « Trois indicateurs de résultats des lycées publics et privés sous contrat », dossier d'information, en ligne à l'adresse suivante : <http://indicateurs.education.gouv.fr/brochure.html> (consulté le 24 avril 2009)
- OCDE (2008), « Besoins éducatifs particuliers dans les pays membres de l'OCDE », en ligne à l'adresse suivante : http://www.oecd.org/document/53/0,3343,fr_2649_39263294_34003509_1_1_1_37455,00.html (consulté le 03/11/ 2008)
- OCDE (2000). *Besoins éducatifs particuliers. Statistiques et indicateurs*, Paris, CERI- OCDE.
- OCDE (1995). *L'intégration scolaire des élèves à besoins particuliers*, Paris, CERI-OCDE.
- OECD (1998). *Children and families at risk. News issues in integrating services*, Paris : CERI-OECD.

WARNOCK COMMITTEE (1978). Special Educational Needs: the Warnock Report.
London. D.E.S.

Contenus et modalités de mise en œuvre des PEP

Approches préventives pour réduire l'échec scolaire. Interventions précoces et scolarisation préprimaire

Lia Antoniou (Chercheuse indépendante, Stockholm)

Gella Varnava-Skoura (Université nationale et kapodistrienne d'Athènes, Grèce)

Lucilia Salgado (École supérieure d'éducation de Coimbra, Portugal)

Ce chapitre concerne le développement et l'application des politiques d'intervention précoce, principalement celles concernant l'éducation et l'accueil de la petite enfance, dans les états nations européens. Précisément, ces pays sont la Belgique⁵⁹, la République Tchèque, l'Angleterre, la France, la Grèce, le Portugal, la Roumanie et la Suède, c'est-à-dire les pays associés au projet EuroPEP (ci-après désignés zone ou pays EuroPEP). Cet article aborde un thème spécifique par sa nature et par sa temporalité. Il considère l'attention croissante portée aux mesures et approches d'intervention précoce dans des formulations de politique éducative et sociale à travers l'Europe. Ces mesures ont été en particulier prononcées ces dernières années, particulièrement pour les enfants socialement désavantagés - en grande partie ciblés selon leur appartenance à un groupe, par exemple selon le revenu familial, l'appartenance ethnique, et/ou parce qu'ils résident dans des zones présentant de multiples manques. Néanmoins, certains pays de la zone EuroPEP ont longtemps montré une attitude *plus universelle* en ce qui concerne l'intervention précoce : le développement de mesures éducatives et les dispositions se concentrant sur les jeunes enfants y ont une plus longue histoire, par exemple en Suède et en France. Ce document considère et explore l'utilisation d'un outil politique relativement nouveau – l'intervention précoce - comme moyen par lequel gouvernements, autorités et autres établissements combattent l'inégalité scolaire et sociale, en particulier pour les enfants socialement désavantagés ou dits aussi « à risque ».

Apprentissages premiers & intervention précoce : les deux faces de la même pièce?

Définition des jeunes élèves « à risque » et de l'intervention précoce

Dans le cadre de ce document, nous entendons par « jeune élève à risque » tout enfant au-dessous de l'âge scolaire obligatoire considéré comme susceptible de développer un retard scolaire et/ou de présenter des besoins scolaires supplémentaires à cause de facteurs socio-économiques, culturels (environnement d'étude à la maison y compris), et/ou sociolinguistiques, ou à cause de leur lieu d'habitation (par exemple dans les zones sujettes à de multiples privations et/ou dans des secteurs ruraux). Comme nous le proposons ci-dessous, la catégorisation « à risque » ne doit nullement impliquer une quelconque homogénéité dans ce

⁵⁹ L'analyse EuroPEP divise la Belgique en deux "études de cas": celui de la communauté francophone (Wallonie) et celui de la communauté de langue flamande (Flandres).

groupe. Bien au contraire, elle doit être prise comme illustrant l'hétérogénéité et la diversité des besoins de ces jeunes élèves dits « à risque ».

Pour cet article, l'intervention précoce se réfère aux politiques et services ciblés qui visent directement les groupes de jeunes élèves « à risque » et à la disposition plus générale de l'éducation préprimaire. En particulier, il se réfère aux ajustements faits en école maternelle pour répondre aux besoins des élèves « à risque ». La compréhension des dispositions générales des offres d'éducation préprimaire à travers la zone EuroPEP est essentielle. Comme le montre un récent rapport Eurydice sur le traitement des inégalités sociales et culturelles par l'éducation l'accueil des jeunes enfants, les discussions sur de meilleurs accès, disponibilité, financement et nature de l'offre des services de petite enfance sont appropriées pour lutter contre l'inégalité (Eurydice, 2009). Dans le cadre de cette analyse, nous considérons l'offre éducative des premières années en général, la nature des ajustements réalisés pour faciliter l'inclusion des jeunes élèves identifiés « à risque », ainsi que des mesures politiques ciblées plus directes. En effet, la disposition générale, les mesures ciblées directement et les mesures ciblées *de fait* - que l'on constate par les ajustements faits dans l'offre scolaire habituelle - est maintenant considérée par les responsables politiques et les chercheurs comme essentielle au développement précoce des bases des compétences clés de l'apprentissage, c'est-à-dire apprendre à lire, écrire, compter ou parler. Depuis longtemps, ces compétences sont considérées comme essentielles à la future réussite scolaire. L'intervention précoce peut dès lors être envisagée comme une occasion unique d'influencer la trajectoire de développement des enfants (Gulralnick, 2004).

Il faut également noter que cette analyse se réfère uniquement aux dispositions de la petite enfance pour l'éducation et, ainsi, ne considère pas les mesures concernant les enfants de moins de 3 ans. On a choisi cette dissociation pour un certain nombre de raisons: d'abord, à l'exception de la France et de la Belgique, les pays de la zone EuroPEP ne fournissent de services d'éducation de la petite enfance que pour les enfants à partir de 3 ou 4 ans ; ensuite, avant 2 ans, on se réfère habituellement aux services d'accueil de la petite enfance plutôt qu'à son éducation, et ceux-là sont au-delà de la portée et de l'intérêt de ce texte ; enfin, la plupart des exemples de mesures politiques ciblées ou mesures « d'ajustement » par rapport à une disposition plus universelle semblent concerner les enfants de 3 ans et plus.

Les premières années : une période de développement sensible

Plusieurs chercheurs neurologues de renom ont prouvé la malléabilité des neuro-structures marquant les fonctions et comportements cognitifs, émotionnels et sociaux complexes pendant l'enfance (Byrnes et Fox, 1998 ; Shonkoff et Philips, 2000). Ils ont souligné l'importance particulière des premières années - jusqu'à l'âge de cinq ou six ans - et l'importance de l'expérience, particulièrement l'interaction physique, sociale et émotive avec son environnement, pour que l'enfant s'adapte de façon optimale à celui-ci. D'ailleurs, les études suggèrent que le développement verbal d'un enfant en bas âge - par exemple sa capacité de base à percevoir des bruits de langue, et de distinguer et identifier des bruits et des

frontières dans l'acte de parole - est basée sur le développement précoce d'une structure située dans une région spécifique du cerveau (Johnson, 1998). La communication verbale est une compétence essentielle pour la future réussite à l'école (et dans la vie) qui dépend d'une expérience structurée (Bidell et Fisher, 1997) par d'autres intervenants, à savoir les parents, les adultes qui s'occupent de l'enfant. En soi, le développement de cette compétence est particulièrement important pour les enfants dont la langue de la maison n'est pas celle de l'école maternelle, et pour les enfants aux parents de niveau scolaire modeste.

D'autres études ont jeté une certaine lumière sur les raisons expliquant pourquoi les enfants issus de ménages à faibles revenus (de statut socio-économique bas) échouent invariablement à l'école en examinant ce qui se passe durant la petite enfance⁶⁰. Du point de vue du développement langagier et de la littératie – encore des éléments essentiels à la réussite scolaire - la coordination entre la maison et le contexte d'accueil et d'éducation semble primordiale. Cette étude a suggéré que, dans les familles à faibles revenus, une « culture de l'écrit » - c'est à dire une culture qui stimule le désir de lire et établit une habitude de lecture, par exemple par une histoire à l'heure du coucher - semble moins développée et dans certains cas inexistante. L'étude suggère également que si les enfants n'ont un contact avec la culture écrite que par l'intermédiaire des environnements scolaires formels, ils ne développent pas l'envie sociale d'utiliser cette culture, et cela a un impact sur leur réussite scolaire future.

On a établi que, en contact avec la culture écrite, l'enfant développait des conceptions sur le texte écrit, sur la façon dont il était construit. Les résultats de recherches de Ferreiro et de Teberosky (1985) démontrent les étapes de découverte de la culture écrite avant d'entrer à l'école et son rapport avec la construction de « bons lecteurs », une compétence primordiale pour la réussite scolaire. Tomasello (2003) a en outre suggéré que le développement de l'écrit chez l'enfant dépendait non seulement du niveau de la culture écrite de son environnement (à la maison et à l'école) mais également de sa capacité à répondre à une proposition en utilisant la notation de manière adaptée et selon la convention. De plus, la capacité à lire un écrit n'équivaut pas à la capacité correspondante de l'écrire soi-même (Clay, 1991). Bryant et Bradley (1980) ont montré une séparation saisissante entre la capacité à lire et celle à orthographier. Ils ont constaté qu'avant 7 ans, les enfants n'arrivaient parfois pas à lire ce qu'ils pouvaient pourtant orthographier correctement. Cet écart ne devrait pas se produire si l'écriture et la lecture des enfants se faisaient de façon synchrone, ou si l'écriture était le processus le plus difficile. Ces auteurs expliquent cette anomalie en termes de degré précoce de spécialisation : les enfants semblent employer principalement des sélections visuelles et probablement contextuelles pour la lecture, et principalement des sélections phonologiques pour l'orthographe et l'écriture. Au fur et à mesure, cependant, cette spécialisation disparaît de deux manières. Les enfants commencent à lire, phonétiquement et visuellement, et ils emploient également leur mémoire de stratégie visuelle pour la lecture.

⁶⁰ Comme les études de Ferreiro et Teberosky (1985) sur le développement de la langue écrite avant d'entrer à l'école obligatoire et celles de Teale et le Sulzby's (1989) sur emerging literacy.

Les jeunes élèves « à risque » ont des besoins éducatifs spécifiques principalement dus à des facteurs socio-économiques, culturels et/ou sociolinguistiques. Même si ces facteurs ne déterminent pas directement les retards précoces de développement ou de mauvais résultats scolaires futurs, ils peuvent indiquer certains « risques » individuels ou liés à l'environnement de l'enfant susceptibles de perturber les étapes de son « développement approprié », la réussite scolaire à venir et les inclusions/exclusions sociales conséquentes. Comme Carneiro et Heckman (2003) l'indiquent, les compétences cognitives et non cognitives formées précocement sont à l'origine des écarts de réussite relevés selon les catégories ethniques et familiales, à l'école et, plus tard, dans d'autres dimensions du statut socio-économique. Feinstein et Duckworth ont également montré que le développement positif de la capacité à copier entre 42 mois et 5 ans a des répercussions sur les notes en lecture et en maths à l'âge de 10 ans, et est fortement associée au niveau d'instruction et aux revenus les plus élevés à l'âge de 30 ans (Feinstein et Duckworth, 2006, P. iii). De fait, d'autres études ont également suggéré un rapport inverse entre le nombre de risques et les niveaux de développement (Blanden, 2006 ; Congre *et al*, 1994; Sameroff *et al*, 1993; Sameroff et Fiese, 2000). Ces facteurs de risque peuvent être groupés en 3 catégories :

A) les facteurs spécifiques à l'enfant : enfants prématurés, de poids insuffisant à la naissance, au Q.I. peu élevé ou au caractère difficile;

B) les facteurs parentaux: problèmes psychiatriques, relations maritales instables, niveaux d'éducation et de revenus faibles, stress, ou selon la langue ou l'origine culturelle/ethnique;

C) les facteurs contextuels: famille extrêmement nombreuse, mauvaises conditions de logement, et le profil de la zone d'habitation - par exemple avec de multiples privations.

Les facteurs parentaux semblent avoir un impact particulier sur la réussite future à l'école. Parmi eux, les deux plus significatifs sont le statut économique et social (SES) de la famille et l'origine ethnique/culturelle. Une étude sur la population britannique en 1970 a identifié des types de développement divergents annonçant les niveaux de réussite postérieurs chez des enfants de 22 mois et de façon plus claire à 42 mois (Feinstein, Robertson et Symons, 1998). Elle a attribué ces différences de développement aux SES des familles, suggérant une forte corrélation entre les deux. Elle a conclu que, même s'ils ne sont pas déterminants, les types de développement relevés à 22 ou 42 mois sont « des indices significatifs de l'évolution scolaire des enfants, indiquant que des différences les premières années ne sont pas entièrement compensées par le système scolaire » (Feinstein, Robertson et Symons, 1998, p. 3).

En ce qui concerne le facteur ethnique ou d'origine culturelle, un élément particulier mérite discussion : le bilinguisme et son impact sur les résultats scolaires, en particulier à long terme. Il est nécessaire de préciser que beaucoup de recherche sur le bilinguisme suggèrent qu'il soit un élément favorable - et non nuisible - selon les circonstances sociales (voir, par exemple, Bialystok, 2001; McLaughlin, 1992). En effet, un degré élevé de compétence dans une langue – en

général celle de la maison – peut typiquement faciliter l'étude d'une seconde langue – celle de l'école.

Néanmoins, les résultats de la recherche tendent également à suggérer que c'est le modèle du bilinguisme qui produit des impacts « positifs » ou « négatifs » de développement. Le bilinguisme simultané – c'est-à-dire quand un enfant acquiert deux langues en même temps lors des premières années de sa vie, en général grâce à des parents parlant des langues maternelles différentes - peut aider à produire un « bilinguisme équilibré ». Le bilinguisme équilibré suggère que les deux langues atteignent un niveau de maîtrise - selon l'âge - à peu près en même temps. Ceci peut en effet être profitable à l'enfant pour apprendre d'autres langues – y compris si la langue d'accueil et d'éducation diffère des langues maternelles - et pour apprendre des compétences scolaires comme la lecture dans différents contextes de langue. Dans les sociétés européennes, on trouve beaucoup plus de cas de bilinguisme successif, c'est-à-dire quand un enfant apprend une langue, en général celle de la maison, jusqu'à un certain niveau de compétence avant de commencer à apprendre une deuxième langue, en général celle de la crèche et de l'école. Cette deuxième langue peut également être une langue que les parents eux-mêmes peuvent ne pas maîtriser. On pense que ce modèle de bilinguisme peut avoir des implications plus grandes et plus négatives sur l'acquisition de la langue de l'école et pour l'acquisition d'autres compétences scolaires, comme la littératie.

L'intervention précoce comme mesure politique

Alors que l'intervention précoce est une addition relativement récente aux mesures politiques utilisées pour faciliter la réussite scolaire et l'inclusion sociale futures dans le contexte européen, il existe ailleurs un exemple bien établi : le programme *Head Start* aux Etats-Unis. *Head Start* est un programme national favorisant la préparation scolaire en augmentant le développement social et cognitif des enfants des communautés économiquement désavantagées par l'intermédiaire de l'offre de services éducatifs, sanitaires, alimentaires, sociaux et autres, à des enfants ciblés et à leurs familles. Il a été établi en 1965 par le président L.B Johnson et était associé à l'origine à sa « guerre contre la pauvreté ». Au début, il offrait aux enfants des communautés à faibles revenus qui entraient à l'école obligatoire à la rentrée de 1965 l'occasion de suivre des cours d'été pendant huit semaines, qui incluaient des classes d'école maternelle.

Dès son lancement, le programme s'est fortement intéressé à la famille, principalement par la participation parentale. On pensait que cette dimension contribuait à la réussite et à l'apprentissage des enfants ainsi qu'aux progrès des parents dans leurs objectifs éducatifs et professionnels. Aujourd'hui, *Head Start* subventionne des organismes locaux publics ou privés – à but lucratif ou non – pour développer et fournir tous les services de développement de l'enfant aux élèves pauvres et à leurs familles. Ce modèle d'intervention précoce a inspiré et influencé les exemples européens de mesures précoces et ciblées qui ont été développées et mises en application ces dernières années, à savoir *Sure Start* (un bon départ) en Angleterre et la politique *Voor-en Vroegschoolse Educatie* (Education préprimaire et du début du primaire) (connue sous le nom *VVE policy*) aux Pays-Bas. En 1995, le programme *Early Head Start* a été lancé aux Etats-Unis

pour les enfants de zéro à trois ans, en partie suite à la reconnaissance de l'importance des premières années dans le développement et la croissance de l'enfant. Ce programme récent fait la promotion d'activités prénatales reconnues et d'un fonctionnement positif de la famille.

En dépit de la prolongation du programme et de son influence politique à l'échelle internationale, les programmes d'intervention précoce aux Etats-Unis et ailleurs ont produit des résultats mitigés quant aux réelles améliorations des résultats des enfants à court et à moyen terme. En 1988, le programme de développement global de l'enfant (*Comprehensive Child Development Program - CCDP*) a été créé, en partie grâce à l'intérêt particulier du Congrès pour les jeunes enfants et les familles à faibles revenus considérés comme extrêmement « à risque ». Le CCDP a évalué si un nouveau programme de services sociaux pouvait identifier les besoins des familles et diriger ces dernières vers différents services dans l'espoir d'améliorer les résultats de développement des enfants et l'autosuffisance des familles. Une étude portant sur 21 des 24 centres impliqués dans le programme entre 1990 et 1996 a indiqué que le programme n'a produit aucun effet positif important sur les familles participantes (St. Pierre et Layzer, 1999)⁶¹. En effet, cinq ans après le lancement du programme, le CCDP n'avait eu aucun impact statistiquement significatif sur l'autosuffisance économique des mères participantes ni sur leurs compétences de parent. De même, aucun impact significatif ne s'est révélé quant au développement cognitif et social, et à la santé des enfants participants, ni sur le résultat des naissances d'enfants nés de parents soutenus par le programme.

Les études à plus long terme ont cependant suggéré que l'accès à l'éducation de la petite enfance peut avoir un impact significatif sur les résultats scolaires et les vies futures des enfants identifiés « à risque ». Par exemple, l'étude *High/Scope* (Grande étendue) conduite à l'école préprimaire de Perry – peut-être la recherche la plus connue sur l'intervention précoce par scolarisation préprimaire –, a suggéré que des effets à long terme étaient visibles et significatifs (Schweinhart *et autres*, 2005). L'étude analyse les vies de 123 Afro-américains issus de familles pauvres et présentant un haut risque d'échec scolaire. Entre 1962 et 1967, les participants de 3 et 4 ans ont été aléatoirement divisés en deux groupes ; un groupe a bénéficié d'un enseignement préprimaire de haute qualité, basé sur l'approche participative de *High/Scope* et un groupe témoin qui n'a suivi aucun enseignement préprimaire. Dans la phase la plus récente de l'étude (Schweinhart *et autres*, 2005), 97% des participants ont été interrogés à l'âge de 40 ans. Ces entrevues ont été complétées par des données obtenues dans leurs écoles, auprès des services sociaux et des autorités judiciaires. Les résultats suggèrent qu'à 40 ans, les adultes qui avaient

⁶¹ En tout, 4410 familles ont été étudiées. 2213 bénéficiaient du programme et 2197 faisaient partie du groupe témoin. Sur l'échantillon, environ un quart (26%) des familles étudiées étaient d'origine blanche, mais pour 84% des familles, l'anglais était la langue principale à la maison (reflétant la haute proportion de familles afro-américaines prenant part à l'étude, à 43%). Sur l'échantillon, un tiers (35%) des mères avait moins de 18 ans et plus de la moitié d'entre elles (51%) n'avait pas de diplôme du secondaire. Pour 44% de l'échantillon, le revenu total du foyer était inférieur à 5000 \$ et pour 85%, le revenu total du foyer à l'âge de la retraite était inférieur à 100 000 \$.

suivi l'enseignement préprimaire avaient des revenus plus élevés, avaient plus de chance de garder leur travail, avaient commis moins de crimes et avaient plus de chance d'obtenir un diplôme du secondaire que les adultes n'ayant pas bénéficié du programme. Les résultats semblables issus de la recherche longitudinale à grande échelle menée au Royaume-Uni renforcent l'impact à long terme - dans ce cas, jusqu'à 30 ans – de l'accès à un enseignement préprimaire (Feinstein et Duckworth, 2006). Les recherches de Feinstein et Duckworth (2006) suggèrent que cet impact n'est pas seulement du aux compétences cognitives critiques apprises tôt, mais également aux compétences 'douces' acquises, telles que l'attention, le comportement, la communication verbale, la motivation, etc.

D'autres travaux de recherche aux Etats-Unis et au Royaume-Uni sur la rentabilité de l'intervention précoce comme mesure politique suggère également que c'est une forme plus fine d'investissement public que les interventions ciblées par école ou tardives (Alakeson, 2004; Blanden, 2006; Carneiro et Heckman, 2003; Cunha et al, 2005; Heckman et Masterov, 2006). En particulier, le travail de Carneiro et Heckman suggère que les interventions précoces ont plus de chance d'être bénéfiques que les mesures de 'seconde chance', telles que l'amélioration de la qualité de l'école, les bourses scolaires ou la formation: « Les mesures indiquent un rendement élevé des interventions précoces et un faible rendement pour les interventions réparatrices et compensatoires instaurées plus tard dans la vie » (Carneiro et Heckman, 2003, p.2). Cunha et ses collègues déclarent également : « Le taux de rendement pour un dollar investi alors qu'une personne est encore jeune est meilleur que le taux de rendement du même dollar fait postérieurement » (Cunha et al, 2005, p. 19). Des travaux plus récents de Heckman et Masterov (2006) indiquent que les interventions précoces aux Etats-Unis démontrent l'impact durable sur les résultats dus aux environnements améliorés au niveau préprimaire, alors que les dépenses supplémentaires dans les écoles publiques n'auront sans doute pas d'impacts comparables (Heckman et Masterov, 2006, p. 5).

Intervention précoce dans le contexte européen

À travers la zone EuroPEP, il existe un certain nombre d'approches politiques et de conceptions différentes de l'éducation préprimaire, soit en tant que bien social, c'est-à-dire en lien direct avec les conceptions de l'école obligatoire, soit comme mesure politique de prévention de l'échec scolaire. Les lecteurs ne doivent pas croire que l'intérêt actuel porté aux interventions précoces dans quelques pays EuroPEP a remplacé les mesures éducatives correctives ciblées, plus établies, typiquement utilisées à des étapes postérieures du parcours scolaire. En effet, il semble tout à fait raisonnable que les deux politiques soient utilisées étant donnés leurs rôles et objectifs différents : les mesures d'intervention précoce sont en grande partie préventives en nature, alors que les interventions ciblées utilisées plus tard sont en grande partie correctives. En ce sens, considérer l'intervention précoce comme une politique compensatoire est inexact. Les politiques scolaires préventives ont été en grande partie développées pour éviter d'avoir à recourir à des mesures éducatives correctives postérieures, y compris des mesures de type « discriminations positives ».

Dans le contexte européen, les changements démographiques, principalement le déclin important de la fertilité et de la population, ont accentué la longue tradition d'immigration de populations extra-européennes en Europe et de migrations intra-européennes. Ce processus a eu un impact significatif sur l'éducation. Il a exposé le nombre grandissant d'enfants issus de l'immigration, de langue étrangère à l'école et leurs besoins scolaires particuliers. Malgré les nombreux programmes et politiques d'éducation ciblés et les réformes scolaires en général, ces enfants et d'autres groupes de population « à risque » (par exemple, ceux à faibles revenus) ont encore des résultats scolaires inférieurs.

Plus récemment, les gouvernements européens ont tenté d'enrayer la pauvreté des enfants et la transmission entre générations de handicaps éducatifs et sociaux parmi certains groupes de population « à risque » (par exemple les chômeurs, les populations à faibles revenus et les minorités ethniques) par l'intermédiaire du prolongement, de la réévaluation et de la re-conceptualisation de mesures déjà en cours, majoritairement ciblées sur les écoles. Dans certains pays européens, à savoir l'Angleterre et les Pays Bas, cette réévaluation a reconnu et souligné le rôle important de l'intervention précoce comme politique éducative.

Au cours de la dernière décennie, les états européens ont développé des programmes d'intervention précoce ciblés ou ont prolongé et ajusté les dispositions existantes d'éducation préprimaire pour relever les défis éducatifs que l'immigration et l'exclusion sociale renforcées ont générés. Les minorités ethniques et les populations à faibles revenus – deux catégories surreprésentées dans des statistiques officielles de l'échec scolaire – ont particulièrement été ciblées par ces dispositifs. C'est également au cours de cette période plus récente que la re-conceptualisation de ces mesures a en grande partie eu lieu, dans les discours sur l'inclusion/exclusion sociale plutôt que dans les discours de politiques compensatoires. Ce développement a certainement davantage été effectué dans certains pays européens (par exemple en Angleterre) que dans d'autres. En Angleterre, comme aux Etats-Unis, la rhétorique sur l'exclusion sociale s'est moins portée sur l'assurance d'une plus grande égalité sociale et sociétale, mais plutôt sur celle de l'accès aux biens publics communs, dont l'éducation est considérée comme faisant partie (Antoniou, Dyson et Raffo, 2008, p.35).

Cette tendance vers l'intervention précoce et l'enseignement préscolaire comme solution politique à l'exclusion sociale et à l'échec scolaire a également été constatée au niveau européen. Le 25 mai 2007, le « Conseil Education » de la Commission européenne a adopté un cadre cohérent d'indicateurs et de critères de référence pour le suivi des progrès accomplis vers les objectifs de Lisbonne dans le domaine de l'éducation et de la formation. Parmi ces 16 indicateurs, le premier est la « participation à l'enseignement préscolaire ». Ainsi, au niveau européen, on a de plus en plus adopté une approche à deux axes pour traiter l'exclusion sociale actuelle et future et l'échec scolaire futur. D'une part, l'Europe a reconnu l'importance de l'éducation préprimaire pour l'apprentissage tout au long de la vie et a adopté des objectifs et des recommandations issus du Sommet de Lisbonne pour encourager les 27 états membres à développer l'éducation préprimaire. D'autre part, lors du Sommet de Barcelone en 2002, le Conseil Européen a décidé de mettre

en place d'ici 2010 des structures d'accueil pour au moins 90% des enfants entre 3 ans et l'âge scolaire. Cet objectif vise à augmenter les chances d'accès à l'éducation, à la formation et au travail pour les adultes les plus exclus, dont une grande partie s'avère justement être des mères d'enfants de moins de 6 ans.

Apprentissage précoce pour élèves « à risque » : mesures appliquées dans la zone EuroPEP

La diversité au sein de la zone EuroPEP

Cette nouvelle section offre une vue d'ensemble des services d'éducation précoce au sein de la zone EuroPEP. L'objet ici n'est pas d'expliquer les différences qui y existent (une tâche trop ambitieuse dans le cadre de ce texte), mais d'essayer de les présenter dans leurs contextes et de les illustrer au moyen de trois éléments clés: 1) offre et accès ; 2) participation et profil d'utilisateur ; et 3) pédagogie et programme d'études. Au cours de cet aperçu, nous faisons référence aux problèmes principaux des jeunes élèves « à risque » et aux mesures - directes ou ajustées - mises en place pour eux.

Offre et accès

À travers le continent européen, la notion d'offre universelle d'éducation préprimaire pour les enfants de 3 à 6 ans est acceptée. En effet, dans la zone EuroPEP, l'accès aux programmes d'éducation précoce est en général un droit à partir de l'âge de 3 ans, et parfois avant; par exemple, en France l'âge légal d'accueil est de 2 ans et en Belgique de 2 ans et demi. Cependant, cette étape scolaire ne fait pas partie de l'éducation obligatoire: elle est facultative et dépend de la décision des parents.

Généralement, dans la plupart de pays EuroPEP, l'accès correspond à l'offre universelle de ce service : les écoles maternelles et les crèches sont, de droit, à la disposition des parents et ce droit est encore protégé par l'intermédiaire des mesures et des procédures assurant aux parents la possibilité d'y accéder s'ils choisissent de bénéficier de cette offre. Certaines de ces mesures et procédures supplémentaires ont été développées pour assurer l'égalité éducative en termes d'accès, en particulier pour les élèves vivant dans les endroits mal lotis ou dépourvus en écoles maternelles. Par exemple, en Suède les municipalités ont obligation légale de fournir aux familles un endroit de garde et une école maternelle. Ainsi, même dans les contrées les plus rurales et reculées du pays, les enfants ont accès à une école maternelle. Mais dans d'autres pays, la faible offre scolaire préprimaire constitue un obstacle sérieux d'accès. Ces déficits sont principalement constatés dans des secteurs ruraux (par exemple en Belgique, au Portugal et en Roumanie) ou dans des zones urbaines déshéritées où un grand nombre de minorités ethniques et/ou groupes à faibles revenus résident (par exemple en Angleterre, en Grèce).

La recherche britannique a longtemps suggéré que l'accès à l'école maternelle marquait une transmission intergénérationnelle d'avantage social. Comme George et Hansen l'ont montré dans leur analyse des données longitudinales au Royaume-

Uni, de manière générale, les familles utilisant l'offre scolaire préprimaire sont diplômées et en activité (George et Hansen, 2007). Ces familles tendent à vivre également dans les secteurs qui sont bien servis par les écoles maternelles. En effet, dans ses efforts d'assurer une plus grande égalité d'accès à l'éducation préprimaire et de remédier au déficit de l'offre dans plusieurs zones, le gouvernement *New Labour*, a présenté en 1998 la *School Standards and Framework Act* (loi de cadrage et de standard de l'école). Cette loi impose l'obligation légale à chaque autorité locale (commune) en Angleterre (et au Pays de Galles) de garantir une offre scolaire préprimaire dans leur circonscription. Cette obligation légale a été encore renforcée ces dernières années et, depuis le 1^{er} avril 2008, les autorités locales ont le devoir supplémentaire d'assurer des services d'accueil et d'éducation de la petite enfance suffisants pour permettre aux parents de travailler, de reprendre des études ou suivre une formation. De telles mesures, tout en ayant un impact plus général, ont étendu l'offre de services d'accueil et d'éducation préprimaires à des secteurs qui seraient précisément mal lotis et, ainsi, à des jeunes qui n'auraient pu y accéder.

De plus, c'est la faible offre dans les secteurs défavorisés qui a mené à la création du programme *Sure Start* au Royaume-Uni. Le programme *Sure Start* a été conçu comme pierre angulaire de la politique du gouvernement pour traiter la pauvreté des jeunes, l'échec scolaire et l'exclusion sociale dans les secteurs les plus désavantagés et, en soi, était une décision politique ciblée territorialement. L'initiative *Sure Start* a été développée pour être appliquée à travers des programmes locaux dans les quartiers les plus pauvres en Angleterre. Ses objectifs premiers étaient d'obtenir de meilleurs résultats pour les enfants, les parents et les communautés en augmentant l'offre d'accueil et d'éducation pour tous les enfants; d'améliorer la santé, l'éducation et le développement émotionnel des enfants; et d'assister les parents dans leur rôle de parents et leurs aspirations professionnelles. Lancé en 1999, *Sure Start* devait travailler avec les autorités locales, les services de santé, l'agence pour l'emploi *Jobcenter Plus*, les communautés locales et les organismes de volontariat, le secteur privé et les écoles pour développer des approches coordonnées et intégrées en faveur des jeunes « à risque » et de leurs familles.

De même, en Grèce, le ministère de l'éducation nationale et des affaires religieuses a reconnu les inégalités d'accès à ce niveau d'éducation, en particulier pour les jeunes vivant dans les parties les plus rurales (et pauvres) du pays. Par la suite, il a adopté des mesures pour tenter de garantir l'extension géographique des jardins d'enfants - et même des écoles primaires - dans toutes les régions du pays, y compris les régions éloignées et rurales. Il a également développé des mesures compensatoires afin d'éliminer ou de limiter les inégalités scolaires – y compris des questions d'inégalité d'accès à l'éducation - entre le centre et la périphérie (Eurydice, 2008a, p.25). Cependant, en dépit de l'introduction de telles mesures, le sort des jeunes en Grèce dépend de la volonté des collectivités locales dans lesquelles ils vivent, car c'est elles qui ont finalement la responsabilité d'assurer un enseignement préprimaire.

Le Portugal aussi a essayé de remédier aux inégalités scolaires liées à lieux de résidence des élèves « à risque » en augmentant notamment l'investissement public entre 1996 et 1999 des *Jardines de Infância* (écoles maternelles) pour assurer une plus grande offre et portée de service. En effet, les derniers chiffres pour le Portugal indiquent que 72% des enfants de plus de 3 ans ont maintenant accès à une telle offre, soit une progression de 15 points en quelques années (OCDE, 2006, p.79). En outre, des mesures compensatoires ont été développées par l'intermédiaire du programme *Educação de Infância Itinerante* (Education des enfants itinérants) qui reconnaît que les enfants âgés de 3 à 5 ans vivant dans les secteurs ruraux ont moins de chance d'accéder à l'offre de scolarisation préprimaire. Ce programme a permis la création de *Jardines de Infância* dans des secteurs ruraux avec relativement peu d'enfants, en général moins de 15 (Eurydice, 2008b, p.41).

Participation et profil d'utilisateur

En termes de participation à travers l'Europe des 27, le pourcentage moyen d'enfants de 4 ans scolarisés en maternelle en 2005 était de 85.7% (Commission des Communautés européennes, 2007, p.17). Les établissements classés comme prestataires d'éducation préprimaire auxquels les enfants peuvent accéder vont des écoles maternelles (crèches, jardins d'enfants) - comme c'est en grande partie le cas en France et en Belgique – aux centres d'accueil et d'éducation de la petite enfance non scolaires. Entre 2000 et 2005, le taux de scolarisation préprimaire a augmenté de 2.9 points dans l'Europe des 27 (Commission des Communautés européennes, 2007, p.18). Le tableau ci-dessous illustre ce taux à travers la zone EuroPEP et pour l'Europe des 27 en 2000 et 2005.

Tableau 1 : Taux de scolarisation des enfants de 4 ans en école maternelle

| | Année 2000 | Année 2005 |
|---------------|-------------------|-------------------|
| EU -27 | 82.8 | 85.7 |
| BE | 99.2 | 100.0 |
| CZ | 81.0 | 91.4 |
| EL | 53.9 | 57.8 |
| FR | 100.0 | 100.0 |
| PT | 72.3 | 84.0 |
| RO | 60.3 | 76.2 |
| SE | 72.8 | 88.9 |
| UK* | 100.0 | 91.8 |

Source : Eurostat (Recueil de données de l'UOE)

* - Les chiffres incluent l'Angleterre, le Pays de Galles, l'Irlande du Nord et l'Ecosse

L'âge auquel commence la scolarité obligatoire et l'étendue des avantages parentaux, en général les congés maternité et allocations familiales, sont déterminants quant à la participation aux programmes d'école maternelle. En effet,

en République Tchèque, les politiques familiales qui ont permis aux mères de prendre en charge leurs enfants à domicile et jusqu'à l'âge de 4 ans semblent avoir joué un rôle dans la réduction de la scolarisation préprimaire depuis l'effondrement du communisme. Cependant, comme les chiffres de 2005 le montrent, les taux de scolarisation sont en hausse: cela illustre l'augmentation du nombre de naissances et le choix fait par plus de femmes de bénéficier des services d'accueil et d'éducation de la petite enfance en dehors du foyer.

De même, la combinaison d'allocations familiales importantes pour inciter les mères à rester à la maison avec leurs enfants et une tradition d'éducation à la maison jusqu'au début officiel de l'éducation obligatoire expliquent les taux de scolarisation préprimaire au Portugal (OCDE, 2000c), en Grèce - où les enfants de 4 à 6 ans n'y passent en moyenne que 1,4 année (Eurydice, 2008a, p.29) - et en Roumanie (Eurydice, 2008c, p.49). Les taux de scolarisation suédois sont également affectés par les niveaux de rémunération élevés des parents et les congés parentaux longs et un âge d'entrée au primaire relativement tardif: 7 ans, soit un an après la plupart des autres pays EuroPEP et deux ans après celui en Angleterre (Eurydice, 2008d, p.62-64).

Cependant, ces taux de scolarisation masquent également une autre réalité, à savoir les obstacles à la scolarisation des groupes « à risque ». Les groupes qui tendent à moins envoyer leurs enfants à l'école maternelle, comme mentionné précédemment, sont souvent les minorités ethniques/culturelles, les parents à faibles revenus et les populations vivant dans des zones rurales ou intra urbaines.

Cependant, nous ne devrions pas supposer que la faible scolarisation chez certains groupes identifiés « à risque » s'explique toujours par leur exclusion structurelle. En effet, on a constaté que certaines minorités ethniques/culturelles avaient tendance à préférer garder les jeunes enfants à la maison plutôt que de les envoyer à l'école ou à la crèche. De plus en plus de travaux de recherche suggèrent que certaines minorités ethniques/culturelles perçoivent l'offre scolaire préprimaire comme « culturellement différente » en rapport à la façon dont elles s'occupent des jeunes enfants, une question qui préoccupe surtout les parents quand leurs enfants sont très jeunes. La recherche en Angleterre (Antoniou et Reynolds, 2005; Page, Whitting et Mclean, 2007), dans la communauté flamande de Belgique (OCDE, 2000a) et en Suède (Naclér et Boyd, 1999) a montré que beaucoup de parents socialement exclus choisissaient de ne pas bénéficier de cette offre, même s'ils reconnaissent qu'elle peut avoir un impact positif sur les apprentissages précoces et futurs de l'enfant.

Les parents réfugiés ou demandeurs d'asile en Angleterre ont déclaré que même s'ils doivent envoyer leurs enfants à l'école à cause de sa nature obligatoire, ils ne sentent pas tenus de les exposer à des environnements scolaires préprimaires culturellement insensibles (Antoniou et Reynolds, 2005). Une étude sur les interactions des enfants suédois et turcs avec leurs parents à la maison et avec les enseignants dans les écoles maternelles suédoises traditionnelles a également suggéré que les stratégies de non-collaboration de beaucoup d'enseignants d'école maternelle correspondent à l'image qu'elles ont des membres de la minorité turque en

Suède. Cette image et cette relation ont un impact sur la participation aux offres scolaires préprimaires de ce groupe. C'est aussi un des facteurs qui peut expliquer pourquoi les enfants issus de la minorité turque restent plutôt à la maison dans le contexte suédois.

Une étude de l'OCDE sur l'éducation préprimaire en République Tchèque en 2000 a également souligné que, en dépit des ressources supplémentaires investies pour développer des stratégies culturellement appropriées pour assurer un meilleur accès et une meilleure participation des Roms (une population « à haut risque ») en maternelle, plus de ressources et de financements étaient nécessaires (OCDE, 2000b). L'étude a démontré le besoin de plus d'enseignants d'école maternelle connaissant la langue, l'histoire et la culture Roms, et du matériel pédagogique spécifique afin d'encourager l'intégration et l'échange culturel. Halkias et al (2008) font des affirmations semblables au sujet du besoin de mesures culturellement appropriées en Grèce si le système grec d'éducation préprimaire veut intégrer et répondre aux besoins de ses utilisateurs immigrés avec succès.

Malgré tout cela, dans les pays EuroPEP où les taux de scolarisation préprimaire sont inférieurs à 100%, les chiffres masquent également une autre réalité : un grand nombre d'enfants à besoins éducatifs spéciaux - notamment des handicaps - issus des minorités ethniques et de milieux défavorisés ne bénéficient pas de cette offre. Par exemple, seuls 1.9% des enfants inscrits dans les écoles maternelles et les crèches en Roumanie sont identifiés comme appartenant à la population Rom (Eurydice, 2008c, p.56). En Angleterre, les mesures suggèrent que les groupes de population - les familles et les jeunes enfants - qui auraient le plus à gagner, à court et à long termes, en profitant de l'offre d'éducation préprimaire sont ceux qui ont le plus de risque de ne pas les utiliser (George et Hansen, 2007; Bureau national d'audit, 2006). Cela se vérifie aussi à propos des programmes d'intervention précoce ciblés en Angleterre, comme *Sure Start* et les centres pour enfants *Sure Start*. Les obstacles empêchant d'atteindre certains groupes - les chômeurs de longue durée, à très faibles revenus, des familles issues de certaines minorités ethniques (les Bangladais et les Pakistanais en particulier), les enfants à besoins éducatifs spéciaux et les enfants handicapés - ont été identifiés par des audits et des évaluations de recherche (Anning et al, 2007; Bureau national d'audit, 2006). Celles-ci indiquent que certains élèves « à risque » n'ont pas accès à l'offre scolaire parce que ces obstacles sont trop difficiles à franchir (Turnstile et al, 2005). Toutefois, cette impossibilité d'accès peut également s'expliquer plus concrètement par de plus larges problèmes de participation et engagement sociaux dans les communautés défavorisées et par l'exclusion particulière de certaines populations des services sociaux et scolaires, en particulier celles vivant dans des secteurs très défavorisés (Antoniou et Reynolds, 2005).

De plus, l'obstacle infranchissable pour ces groupes « à risque » semble être d'ordre financier. En Angleterre, cette barrière continue à poser des problèmes significatifs pour inclure des groupes de population « à risque » dans l'éducation préprimaire. De fait, la situation ne s'est pas améliorée malgré les investissements publics conséquents dans l'éducation préprimaire. En 2001, on dépensait 5.000 € par enfant par an au niveau préprimaire au Royaume-Uni. En 2004, après le

Rapport sur la pauvreté des enfants par le Ministre des finances et une rallonge budgétaire pour les programmes d'intervention précoce, ce chiffre a augmenté de 1.500 € par enfant. Ces chiffres témoignent d'une augmentation de l'investissement public dans le préprimaire depuis l'élection du *New Labour* et post-2001. En particulier, ils illustrent un changement de cap dans l'utilisation des fonds, en faveur des politiques familiales et d'éducation préprimaire ciblées, comme *Sure Start*, *Neighbourhood Nurseries* (crèches et centres d'accueil de proximité), etc. Dans la zone EuroPEP, une solution semble avoir été développée pour traiter la question de l'obstacle financier. Quand on ne fait pas appel à des programmes ciblés, la réponse principale semble être le versement de bourses, délivrées par l'école maternelle, la municipalité, ou, assez rarement, l'état. En outre, les critères pour toucher ces bourses et leur montant changent d'un pays à l'autre.

Pédagogie et programme d'études

La pédagogie et le programme d'études sont des indicateurs significatifs illustrant la conception choisie de l'éducation préprimaire et son accessibilité aux jeunes élèves « à risque ». À travers la zone EuroPEP, il semble y avoir deux grandes approches pédagogiques utilisées pour le préprimaire. On peut distinguer la première selon son programme préprimaire « cognitivo-instructif » (comme en Angleterre),⁶² et la deuxième par un programme préprimaire d'orientation socio-pédagogique (comme en Suède).⁶³ Les deux approches sont caractérisées par des objectifs doubles qui doivent être « visés » et « atteints ». Les principales

⁶² Par contraste, en Angleterre, le *Early Years Foundation Stage* - c'est-à-dire le cadre de référence et le programme scolaire défini pour les enfants de moins de 5 ans entrant dans des centres d'accueil de la petite enfance orienté vers l'éducation – illustre l'approche plus cognitive décrite plus haut. Ce cadre de référence et programme, seulement mis en place depuis septembre 2008, associe le programme précédent *Birth to Three Matters* (L'importance de la période de la naissance à trois ans) et la *Foundation Stage* en une nouvelle étape clé de l'éducation dans le but de créer une « approche cohérente et flexible de l'éducation et de l'accueil de la petite enfance ». Le cadre de référence comprend trois éléments: 1. Les objectifs de la petite enfance – les connaissances, les aptitudes et la compréhension que les enfants devraient avoir acquis à la fin de l'année scolaire de leur 5 ans ; 2. Les programmes scolaires – les sujets, aptitudes et processus qui doivent être enseignés aux jeunes enfants ; et 3. Les modalités d'évaluation – pour mesurer et s'assurer de la progression des jeunes enfants. Le programme scolaire est bien plus prescriptif qu'en Suède et couvre 6 domaines : 1. Le développement émotionnel, social et personnel ; 2. Communication, langue, littéracie ; 3. Aptitudes à la résolution de problème, de raisonnement, numéracie ; 4. Connaissance et compréhension du monde ; 5. Développement physique ; 6. Développement créatif.

⁶³ En Suède les objectifs doubles énoncent la direction des travaux préprimaires et du développement qualitatif voulu. Ces objectifs correspondent au niveau minimum requis à la sortie de l'école maternelle. Il est de la responsabilité de l'école et des enseignants de s'assurer que les enfants atteignent ces buts. C'est pourquoi il n'y existe aucun programme ou emploi du temps type pour les classes de maternelle. Au lieu de cela, un court programme d'études pour la petite enfance – environ trois pages – est élaboré à partir du principe que les enfants de moins de 6 ans apprennent principalement à travers leurs propres activités dans des contextes qui leur sont familiers et significatifs. On utilise une méthode thématique qui donne aux enfants l'occasion d'explorer, chercher et expérimenter. La musique, le théâtre, l'art, les travaux manuels, le dialogue, le chant, etc. deviennent tous des étapes du processus par lequel les enfants comprennent plus et connaissent plus. Le jeu est un dispositif clé de ce processus, et en tant que tel, est conçu comme un facteur essentiel du développement et l'apprentissage de l'enfant au cours de cette période.

différences entre les deux peuvent se mesurer par le degré respectif de prescription de ces objectifs doubles dans les programmes scolaires.

Indépendamment du contraste entre la Suède et l'Angleterre concernant le type de programme et de pédagogie appliqués à l'enseignement préprimaire, les programmes linguistiques développés sous les auspices de *Sure Start* ont identifié les besoins scolaires particuliers de jeunes élèves « à risque ». Un certain nombre de programmes et de mesures liées a été développé et mis en application dans le but d'atteindre l'objectif gouvernemental de réduction de 5% du nombre d'enfants de quatre ans ayant besoin d'un(e) orthophoniste, en reconnaissance de l'importance du développement linguistique de l'enfant comme déterminant principal de la réussite scolaire future. Par exemple, le programme *Playlink* a été conçu pour favoriser le développement linguistique, la concentration, les compétences sociales et l'indépendance des enfants, ainsi que pour renforcer la vie de famille et pour empêcher les ruptures grâce à l'engagement familial. Il a également piloté les sessions de préparation des enfants et des parents à la transition entre les étapes scolaires, par exemple entre maternelle et primaire. Le *Child Development Programme* (Programme de développement de l'enfant) a été mis en place pour soutenir le développement cognitif et linguistique des jeunes, et le *Communication Matters Programme* (Programme des questions de communication) en vue d'améliorer les compétences langagières et de communication des enfants de trois à cinq ans, étape essentielle à la fondation de ces compétences déterminantes pour la réussite scolaire future.

En effet, dans le cadre des programmes locaux de *Sure Start*, une importance explicite était attribuée au développement des programmes pédagogiques se concentrant sur le développement linguistique, en littératie et en mathématique des enfants ciblés. Ces programmes étaient généralement accompagnés d'objectifs gouvernementaux, comme ceux cités plus haut. Ces programmes pédagogiques vers les enfants ciblés étaient également complétés par des programmes de formation pour le personnel. Ces derniers ont été en grande partie conçus pour aider les praticiens à appliquer les programmes pédagogiques, pour les former à identifier de façon précoce les besoins scolaires, à utiliser des programmes individualisés d'intervention précoce, et à mettre à jour les compétences et connaissances des praticiens, y compris pour travailler avec d'autres prestataires de services sociaux, sanitaires et éducatifs. Parmi les pratiques identifiées comme innovantes par les évaluations et la recherche, on trouve la formation au travail coopératif avec plusieurs agences et son application, ainsi que le développement de fiches individuelles d'information pour chaque enfant, permettant aux professionnels (éducatif et autre) de le suivre et de partager des inquiétudes ou des satisfactions sur son développement.

Au Portugal, les missions de l'école maternelle consistent, entre autres, à déceler les premiers retards ou handicaps des enfants afin de faciliter le ciblage et leur accompagnement en vue d'une inclusion, à terme, dans le cursus traditionnel. Ainsi, on y a mis en place des conditions de soutien scolaire spécifiques en matière d'organisation, de méthodologie et de management pour les enfants à besoins éducatifs spéciaux. Pour coordonner ce soutien scolaire, des équipes ont été

formées avec des enseignants et des éducateurs qualifiés ayant suivi des formations spécialisées en éducation spéciale, surveillance éducative et animation socioculturelle.

Pour les enfants issus de familles migrantes, de groupes minoritaires ethniques et de la communauté Rom, plusieurs projets d'éducation interculturelle ont été créés et sont appliqués pour encourager l'intervention éducative auprès de ces populations, et pour produire des supports didactiques. En conséquence, le *Directorate-General for Innovation and Curriculum Development* (Direction générale pour l'innovation et le développement de programme d'études - DGIDC) ont produit un CD-ROM intitulé « *We and the Others* » (« Nous et les Autres »), concernant les directives de programme, en particulier le domaine « expression et communication: expressions musicale, plastique, motrice et théâtrale, mathématiques, expression orale et introduction à l'écriture ». En partenariat avec l'association *European Federation for the Education of the Occupational Travellers* - EFECOT - (Fédération européenne pour l'éducation des voyageurs professionnels), la DGIDC produit également des livres d'activité, des recueils de poésie, de chansons et d'histoires pour les enfants des travailleurs itinérants qui ne peuvent suivre une scolarité régulière, et pour assister les familles et les éducateurs qui travaillent avec eux.

De façon comparable à la fiche individuelle développée dans le cadre des programmes locaux de *Sure Start*, on a créé un livre d'enregistrement et une carte d'identité qui doivent accompagner l'enfant tout au long de l'année scolaire, enregistrant sa fréquentation du jardin d'enfants, selon l'évolution professionnelle de leurs parents. Pour les enfants issus de familles socialement exclues, en plus des aides financières, le Ministère du travail et de la sécurité sociale a créé le programme « *Ser Criança* » (être enfant) et les « Commissions pour la protection des mineurs », pour protéger et aider les enfants « à risque ».

Le programme « *Ser Criança* » (être enfant) a pour objectifs la prévention et l'élimination des situations non-sociales d'insécurité qui affectent les enfants et leurs familles à travers le développement de projets ciblés vers la famille et la communauté. Il prévoit également l'essai de nouvelles technologies dans les méthodes d'intervention et des études de type recherche-action. Plus spécifiquement, il assure une intervention précoce pour favoriser des réponses préventives aux facteurs de risque sociaux et/ou aux handicaps qui affectent les enfants, prévenant en même temps les situations de risque, de marginalisation et d'exclusion sociale. Dans les groupes cibles, le programme inclut les enfants de moins de 3 ans et de 3 à 6 ans. Les projets doivent intégrer les enfants et leurs familles comme acteurs des processus de changement, faire participer la communauté grâce à des partenariats locaux, et créer des dynamiques de connaissance intersectorielle et interdisciplinaire, de flexibilité, innovation et d'évaluation de l'intervention.

En Flandre, les mesures spécifiques mises en place incluent le développement d'écoles maternelles à partir des principes d'éducation interculturelle et mettant l'accent sur l'acquisition d'une deuxième langue pour les immigrés (OCDE, 2000a,

p.41). Ces mesures ont en grande partie eu lieu par le recrutement de professeurs et d'assistants issus des minorités ethniques, en partie pour refléter la légitimité de tous les groupes dans la société et pour fournir aux enfants en bas âge des modèles de réussite. Cela permet également de recourir à l'enseignement de langue maternelle et/ou à des ressources en langue maternelle. Il est clair que ceci bénéficierait clairement à l'apprentissage et au développement des enfants en question. En effet, cette méthode est également utilisée dans un autre pays EuroPEP - la Suède - et est très commune aux Pays-Bas. Dans le cas suédois, cette méthode n'a pas diminué l'efficacité d'acquisition de la langue officielle de l'école maternelle. Comme avec *Sure Start* au Royaume-Uni, le gouvernement de Flandre a également développé des initiatives pour faire participer les parents au développement et apprentissages premiers de leurs enfants. Même si ces dispositions s'appliquent à tous, elles se concentrent en grande partie sur la participation des parents issus de groupes socialement exclus.

En République Tchèque, des mesures spéciales ont été prises pour traiter les problèmes de pauvreté, d'exclusion sociale et d'échec scolaire parmi la population Rom (OCDE, 2000b, p.28). Des classes spéciales ont été créées pour améliorer les opportunités scolaires de ces enfants, notamment en employant des assistants. De même, en Roumanie, l'amendement à la loi sur l'éducation de 1995 qui a lancé la restructuration du système scolaire obligatoire, contenait une mesure spéciale pour renforcer la scolarisation préprimaire des enfants entre 5 et 6 ans (l'instruction primaire obligatoire commence à 6 ans); les autorités administratives publiques locales doivent s'assurer que tous les enfants 5 et 6 ans sont inscrits dans les groupes scolaires préparatoires (Eurydice, 2008c, p.47).

L'intervention précoce : une mesure politique efficace ?

Si nous prenons l'exemple de l'Angleterre, le programme *Sure Start* est en cours d'extension en tant que programme d'éducation préprimaire généralisé, plutôt que comme programme d'intervention précoce, en partie grâce à ses succès. Ces derniers ont été constatés dans un des objectifs clés de la mesure, à savoir les activités de parole et de langue qui ont été ciblées sur les parents et enfants à besoins particuliers en langue et en communication dans le programme *Sure Start* (Roy et al, 2005). Les évaluations ont indiqué une amélioration des résultats de certains groupes d'élèves « à risque », par exemple les enfants issus de certaines minoritaires ethniques (principalement celles originaires des Caraïbes et d'Afrique Noire) et les enfants pour qui l'anglais est une langue additionnelle (Sammons et autres, 2004). À ce jour, les résultats indiquent que les approches préprimaires intégrées et l'accès aux programmes d'intervention précoce par les enfants les plus défavorisés produisent des gains de développement cognitif et social à la fin du *Key Stage 1* (à 7 ans) (Sammons et al, 2004). Les premiers indices indiquent que ces gains précoces peuvent se maintenir jusqu'à la fin du *Key Stage 2* (à 11 ans), mais pour certains groupes d'élèves et dans certains domaines de développement, l'effet tend à s'affaiblir (Sammons et al, 2007).

De tels résultats deviennent bien plus significatifs à la lumière des résultats des études longitudinales récemment menées du Royaume-Uni : les enfants de trois

ans d'origine métisse ont environ un demi mois de retard dans le test de vocabulaire du *British Ability Scales* (BAS) et dans le *School Readiness Composite* (SRC) sur l'échelle du concept de base Bracken révisé ; les filles de trois ans sont en moyenne en avance de trois mois en ce qui concerne le développement des capacités linguistiques d'expression ; et les enfants bangladais et pakistanais de trois ans - un groupe d'élèves identifié à risque à tous les degrés d'instruction - atteignent les niveaux les plus bas en vocabulaire, ce qui représente un retard grave bien au-dessous des niveaux normalement prévus (George, Hanson et Schoon, 2007).

Au Portugal, une municipalité (Matosinhos) faisant face à des problèmes sociaux importants et intégrée dans une *TEIP* a fourni une aide spéciale aux enfants dès la maternelle. Les résultats lors de la première année de scolarisation furent remarquables. En effet, Guilherme Pinto, maire de la municipalité, souligne qu'« il a été possible de résoudre 90% des difficultés de lecture et d'écriture » (Publico, 2008, p.26). D'après les rapports des techniciens, 53% des enfants participant au projet intégré ont obtenu des annotations « bien » et « très bien » pour la langue portugaise en premier cycle, et le nombre d'échecs tombait sous la barre des 5%.

Ces résultats sont des plus significatifs puisque les enfants qui échouent à l'école sont ceux qui n'ont pas appris à lire, ou qui lisent avec difficulté, et parce qu'il n'existe aucune mesure explicite à ce niveau qui mène à l'enseignement de la lecture nécessaire à tout progrès scolaire. Ces enfants qui échouent à l'école et qui finissent par redoubler et réétudier les mêmes choses sans véritablement apprendre sont pour beaucoup victimes de l'absence de diagnostic et de traitement de leurs besoins particuliers en préprimaire. En effet, l'échec que nous voyons dans le cas portugais est peut-être plus lié à la dissimulation par les écoles de leur propre inefficacité, rejetant la causalité de l'échec scolaire sur le dos de leurs victimes, c'est-à-dire les enfants.

Le cas portugais illustre bien la valeur et les avantages potentiels liés à la mise en application des politiques et des programmes ciblés d'intervention précoce. Le degré de réussite scolaire des enfants du Portugal, comme dans les autres pays EuroPEP, démontre la corrélation entre le niveau de littératie à domicile et les taux élevés d'échec scolaire. Ceci se rapporte en grande partie à un domaine du développement que nous avons mentionné auparavant dans ce texte, c'est-à-dire le développement d'une culture écrite. La faible utilisation de culture écrite à la maison limite les possibilités d'émergence d'un goût personnel et automotivé de la lecture chez l'enfant. Cet obstacle est aggravé par le fait que beaucoup d'enfants n'ont pas accès aux écoles maternelles et aux centres d'accueil de la petite enfance - en dépit des mesures de facilitation mises en place depuis 2000 - et parce qu'il n'existe pas d'approche systématique d'éveil à la lecture dans beaucoup d'écoles maternelles - malgré les directives du Conseil Scolaire à ce sujet. Ces facteurs ont probablement un impact encore plus grand sur la réussite scolaire future des élèves identifiés « à risque ». Ils expliquent même peut-être pourquoi plus que la moitié des enfants portugais termine l'école primaire sans posséder les préqualifications nécessaires pour commencer le processus d'apprentissage formel de la lecture et de l'écriture.

De même, en France, le Haut Conseil de l'Éducation a déclaré que, comme au Portugal, 40% des enfants terminaient le premier cycle scolaire avec des difficultés de lecture, ou sans comprendre ce qu'ils lisaient : « Cette incapacité à prélever ou à utiliser des informations est une source majeure des difficultés rencontrées par les élèves et montre que les enseignants doivent faire travailler prioritairement la lecture et la compréhension, à l'oral comme à l'écrit. » (Haut Conseil de l'Éducation, 2007, p.10). On retrouve encore cela dans les données soumises par le Conseil Supérieur de l'éducation indiquant que les enfants ayant seulement un diplôme de niveau secondaire supérieur ont des parents ouvriers et/ou au chômage, alors que les enfants atteignant des qualifications plus élevées (c'est-à-dire ceux qui ont le plus de chance de réussir à l'école) ont des parents qui ont un diplôme de l'enseignement supérieur, c'est-à-dire des parents enseignants ou fonctionnaires.

En effet, les résultats officiels en France et au Portugal confirment les résultats précédemment présentés pour l'Angleterre, à savoir que les enfants qui grandissent dans un environnement préprimaire stimulant et enrichissant réussissent mieux. Les écoles maternelles et les centres d'accueil de la petite enfance peuvent alors remplir une importante mission pour ces enfants qui tireraient bénéfice d'un environnement préprimaire stimulant et enrichissant, surtout si leurs environnements familiaux sont limités à cet égard. Les résultats présentés dans ce chapitre, en particulier en Angleterre, au Portugal et en France, suggèrent que l'environnement de l'école (c'est-à-dire, la scolarité obligatoire) ne garantit pas nécessairement les chances de 'réussite scolaire pour tous'.

Dans le contexte européen, la France reste l'un des pays avec un nombre élevé de redoublements (c'est-à-dire, d'enfants répétant une année scolaire pour cause d'échec scolaire); d'autres pays ont eu tendance à ignorer ou refuser un tel échec : au Danemark, en Finlande, en Irlande, au Royaume-Uni et en Suède. Le redoublement peut alors être plus un problème qu'une solution, au regard des résultats présentés ci-dessus pour la France. Cela indique l'échec aussi bien de l'école que des élèves. En outre, il semble important de considérer également la question de l'aspiration scolaire pour assurer la future réussite scolaire. Par exemple, au Portugal, les enfants des parents migrants qui ont un projet éducatif clair - en grande partie venant d'Europe de l'Est - ne semblent pas souffrir des difficultés scolaires si fréquemment liées aux enfants issus d'autres minorités ethniques (*Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural* - ACIDI - Conseil supérieur pour l'immigration et le dialogue interculturel). Sans doute, développer l'ambition scolaire des enfants est également plus facile à faire si on commence dès les premières années de la vie et les premières étapes du développement.

Même si l'accès à des programmes préprimaires, en particulier les programmes d'intervention précoce pour les jeunes élèves « à risque » ne peut résoudre le problème de l'échec scolaire ou les questions plus vastes d'équité sociale et éducative, elles peuvent fournir un meilleur départ pour traiter certains

problèmes scolaires, et en évitant les connotations sociales, culturelles et idéologiques liées aux mesures de politique compensatoire.

Références bibliographiques

- ANNING A., STUART J., NICHOLLS M., GOLDTHORPE J., & MORLEY A. (2007). *Understanding Variations in Effectiveness Amongst Sure Start Local Programmes*. London: Department for Children, Schools and Families.
- ANTONIOU L., DYSON A. & RAFFO C. (2008). « Entre incantation et fièvre : les nouvelles politiques d'éducation prioritaire en Angleterre (1997-2007) », in M. Demeuse, D. Frandji, D. Greger & J.-Y. Rochex (dir.) *Les politiques d'éducation prioritaire en Europe: Conceptions, mises en œuvre, débats*. Lyon: INRP
- ANTONIOU V.L. & REYNOLDS R. (2005). "Asylum-seeking Children in English Pre-schools: Inclusion and Support in the New Policy Climate" H.E. Andersson, et al., (Eds.) *The Asylum-seeking Child in Europe*. pp. 153-172. Gothenburg: CERGU.
- ALAKESON V. (2004). *A 2020 Vision for Early Years: Extending Choice; Improving Life Chances*. London: Social Market Foundation.
- BIALYSTOK E. (2000). *Bilingualism in Development: Language, Literacy and Cognition*. Cambridge: Cambridge University Press.
- BIDELL, T.R. & FISHER, K.W. (1997). "Between Nature and Nurture: The Role of Human Agency in the Epigenesis of Intelligence" R.J. Sternberg & E. Grigorenko (Eds.) *Intelligence, Heredity and Environment*. pp. 193-242. Cambridge: Cambridge University Press.
- BLANDEN J. (2006). "Bucking the Trend": What Enables those who are Disadvantaged in Childhood to Succeed Later in Life?" Department of Work and Pensions Working Papers. N° 31. London: Department of Economics, University of Surrey, and the Centre for Economic Performance, London School of Economics.
- BRYANT P., & BRADLEY L. (1980). Why children sometimes write words which they do not read. In U. Frith (Ed.), *Cognitive processes in spelling* (pp. 356-370). London: Academic Press.
- BYRNES J.P. & FOX N.A. (1998). "The Educational Relevance of Research in Cognitive Neuroscience" *Educational Psychology Review*, vol. 10, N° 3, pp. 297-34.
- CARNERIO P. & HECKMAN J. (2003). "Human Capital Policy" National Bureau of Economic Research Working Papers Series. N° 9495; February 2003. Cambridge, Massachusetts: National Bureau of Education Research.
- CLAY, M. (1991). *Becoming literate*. Portsmouth, NH: Heinemann.
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (2007). *Progress towards the Lisbon Objectives in Education and Training – Indicators and Benchmarks*. Brussels: Commission of the European Communities.

- CONGER R. ET AL. (1994). "Economic Stress, Coercive Family Processes and Developmental Problems of Adolescents" *Child Development*, vol. 65, pp. 541-561.
- CUNHA F. ET AL. (2005). "Interpreting the Evidence of Life-Cycle Skill Formation" IZA Discussion Paper Series. N° 1575; July 2005. Bonn: Institute for the Study of Labour.
- EURYDICE (2008a). *The Education System in Greece 2006/07*. Brussels: Directorate-General for Education and Culture, European Commission.
- EURYDICE (2008b). *The Education System in Portugal 2006/07*. Brussels: Directorate-General for Education and Culture, European Commission.
- EURYDICE (2008c). *The Education System in Romania 2006/07*. Brussels: Directorate-General for Education and Culture, European Commission.
- EURYDICE (2008d). *The Education System in Sweden 2006/07*. Brussels: Directorate-General for Education and Culture, European Commission.
- EURYDICE (2009). *Tackling Social and Cultural Inequalities through Early Childhood Education and Care in Europe*. Brussels: Directorate-General for Education and Culture, European Commission.
- FEINSTEIN L. & DUCKWORTH K. (2006). *Development in the Early Years: Its Importance for School Performance and Adult Outcomes*. London: DfES.
- FEINSTEIN L., ROBERTSON D. & SYMONS J. (1998) *Pre-school Education and Attainment in the NCDS and BCS*. N° 382. London: Centre for Economic Performance, London School of Economics.
- FERREIRO E. & TEBEROSKY A. (1985). *Psicogénese da Língua Escrita*. Porto Alegre: Artes Médicas.
- GEORGE A. & HANSEN K. (2007). *Millennium Cohort Study: Childcare*. London: CLS.
- GEORGE A., HANSEN K. & SCHOON I. (2007) *Millennium Cohort Study: Cognitive Development*. London: CLS.
- GURALNICK M. J. (2004) "Family investments in response to the developmental challenges of young children with disabilities" A. Kalil and T. Deleire (Eds.) *Family investments in children's potential: Resources and parenting behaviors that promote success* (pp. 119–137). Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum.
- HALKIAS D., FAKINOS M., HARKIOLAKIS N., PELONIS P., & KATSILOUDES V. (2008) "Assessing the Role of Pre-school Program Design in the Successful Integration of Immigrant Children in Greece" Working Paper N° 168; July 2008. San Diego: The Centre for Comparative Immigration Studies, University of California.
- Haut Conseil de l'Éducation (2007), *L'école primaire, bilan des résultats de l'École – 2007*, pp. 1-35.
- HECKMAN J. & MASTEROV D.V. (2006). "The Productivity Argument for Investing in Young Children" *Early Childhood Research Collaborative Discussion Paper*. N° 104; August 2006. Minnesota: Centre for Early Education and Development, University of Minnesota.

- JOHNSON M.H. (1998). "The Neural Basis of Cognitive Development" W. Damon & R.M. Lerner (Eds.) *Handbook of Child Psychology* (5th Edition) Volume 1: Theoretical Models of Human Development. pp. 1-49. New York: Wiley Press.
- MCLAUGHLIN B. (1992). *Myths and Misconceptions about Second Language Learning: What Every Teacher Needs to Unlearn*. National Centre for Research on Cultural Diversity and Second Language Learning. www.lmrinet.gse.ucsb.edu
- NATIONAL AUDIT OFFICE (2006). *Sure Start Children's Centres*. London: NAO.
- NAUCLÉR K. & BOYD S. (1999). "Crosscultural Perspectives on Interaction with Minority and Majority Children at Home and in Pre-school" *Intercultural Communication*, November 1999, Issue 2, <http://www.immi.se/intercultural/nr2/naucled.htm> [accessed 12th Dec 2008].
- OECD (2000a). *OECD Country Note: Early Childhood Education and Care Policy in the Flemish Community of Belgium*. April 2000. Paris: OECD.
- OECD (2000b). *OECD Country Note: Early Childhood Education and Care Policy in the Czech Republic*. December 2000. Paris: OECD.
- OECD (2000c). *OECD Country Note: Early Childhood Education and Care Policy in Portugal*. January 2000. Paris: OECD.
- OECD (2006). *Starting Strong II: Early Childhood Education and Care*. Paris: OECD
- PAGE J., WHITTING G & MCLEAN C. (2007) *Engaging Effectively with Black and Minority Ethnic Parents in Children's and Parental Services*. , Research Report No. RR013. London: Department for Children, Schools and Families.
- ROY P., KERSLEY H. & LAW J. (2005). *The Sure Start Language Measure Standardisation Study*. London: Department for Education and Skills.
- SAMEROFF A.J. ET AL. (1993). "Stability of Intelligence from Preschool to Adolescence: the Influence of Social and Family Risk Factors" *Child Development*, vol. 64, pp. 80-97.
- SAMEROFF A.J. & FIESE B.H. (2000). "Transactional Regulation: The Developmental Ecology of Early Intervention" *Handbook of Early Childhood Intervention* (2nd Edition). pp. 135-159. Cambridge: Cambridge University Press.
- SAMMONS P. ET AL. (2004). *The Effective Provision of Pre-school Education (EPPE) Project: Final Report*. London: Department for Education and Skills.
- SAMMONS P., ET AL. (2007) *Influences on Children's Development and Progress in Key Stage 2: Social/Behavioural Outcomes for Year 5*. London: Department for Children, Schools and Families.
- SCHWEINHART L. J., MONTIE J., XIANG Z., BARNETT W. S., BELFIELD C. R., & NORES M. (2005). *Lifetime effects: The High/Scope Perry Preschool study through age 40*. (Monographs of the High/Scope Educational Research Foundation, 14). Ypsilanti, MI: High/Scope Press.
- SHONKOFF J.P. & PHILIPS D.V. (Eds.) (2000). *From Neurons to Neighbourhoods: The Science of Early Childhood Development*. Washington, DC: National Academy Press.

- SILVA S. (2008), “Aposta de Matosinhos no ensino pre-escolar diminui insucesso”, Público, pp. 26
- ST. PIERRE R. G., & LAYZER (1999) “Using Home Visits for Multiple Purposes: The Comprehensive Child Development Program” *The Future of Children* vol. 9, no. 1.
- TEALE W., & SULZBY E. (1989). “Emergent literacy as a perspective for examining how young children become writers and readers” W. Teale, & E. Sulzby (Eds.), *Emergent literacy – Writing and reading* (2.^a ed., pp. vii-xxv). Norwood: Ablex Publishing Corporation.
- TOMASELLO M. (2003), *Constructing a language: A usage-based theory of language acquisition*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- TURNSTILE J., MEADOWS P., AKHURST S., ALLNOCK D., CHRYSANTHOU J., GARNERS C. & MORLEY A. (2005). *Implementing Sure Start Local Programmes: An Integrated Overview of the First Four Years*. London: Department for Education and Skills.

Adaptations et transformations curriculaires et pédagogiques dans les Politiques d'Éducation Prioritaire

Jean-Yves Rochex (Université Paris 8 – France),

en collaboration avec

Guadalupe Francia (Université d'Uppsala – Suède)

et **Joce Lebreton** (Université Paris 8 – France)

Tenter d'élucider et d'analyser quelles sont les modalités et les processus de transformation et d'adaptation des contenus enseignés et des curriculums dans la mise en œuvre des politiques d'éducation prioritaire confronte d'emblée à un paradoxe, qui n'est d'ailleurs pas propre aux recherches et réflexions portant sur les PEP. Ainsi Jean-Claude Forquin notait-il récemment que « la problématique des contenus d'enseignement est resté longtemps la parente pauvre de la réflexion sociologique sur l'école, laquelle a trouvé historiquement ses principales voies de développement soit du côté d'une analyse des structures des institutions éducatives dans leur rapport aux structures sociales (en privilégiant notamment la problématique des inégalités), soit du côté d'une description des interactions au sein du monde scolaire considéré comme monde social » (Forquin, 2008). On aurait pu penser que des politiques visant à réduire les inégalités sociales en matière d'échec ou de réussite scolaire, et à améliorer l'efficacité des systèmes éducatifs et de leurs écoles, mettraient l'accent non seulement sur la transformation des modes de sélection, de transposition, d'organisation et de transmission des contenus enseignés, mais aussi sur la nécessité de mieux connaître leurs évolutions et leurs modes d'adaptation dans les programmes PEP, ainsi que les effets de ces évolutions et adaptations.

Or, force est de constater que les connaissances et les évaluations manquent cruellement sur cet aspect des PEP, sans doute parce que les travaux, débats et controverses concernant la conception, la mise en œuvre et les effets des politiques éducatives ne se donnent pas suffisamment les moyens d'étudier ces questions dans le détail, et que les outils d'évaluation utilisés ne le permettent guère. Ceux-ci reposent en effet sur des indicateurs statistiques tels que les taux d'accès ou les parcours scolaires, qui ne sont guère sensibles à la question des contenus d'enseignements, ou sur des indicateurs de « résultats » qui, outre le fait qu'ils se concentrent, comme on le verra, sur des disciplines ou des compétences jugées fondamentales, ne permettent pas de savoir de quels processus et modes d'adaptations (ou de non adaptation) curriculaires ou pédagogiques ils sont les résultats, voire contribuent en retour à reconfigurer, de manière explicite ou insue, ce qui est enseigné aux différentes catégories d'élèves ou dans les différents types d'établissements. L'évaluation des PEP entretient donc un rapport problématique et controversé à une saisie détaillée de ce qui a été effectivement enseigné et appris selon les uns ou les autres, et on se trouve devant le paradoxe suivant : alors que la

dimension de transformation ou d'innovation pédagogique ou curriculaire se trouve au centre de nombreux propos et discours normatifs, prescriptifs ou incitatifs fondateurs des PEP ou, plus généralement des politiques visant à lutter contre les inégalités scolaires, on sait fort peu de choses de l'effectivité des transformations et évolutions réellement opérées et mises en œuvre.

Il semble que l'on soit, en l'état actuel des documents et données disponibles, condamné à osciller entre des recommandations ou des descriptions très générales (renforcement ou soutien en langue ou en mathématiques, enseignement des langues d'origine, mise en œuvre de « pédagogies actives » pour ne citer que quelques exemples), d'une part, et, de l'autre, la profusion et la grande diversité des programmes mis en œuvre à destination de telle ou telle catégorie de population, et que l'on demeure dès lors en quête de principes d'ordre susceptibles de fonder de façon solide une meilleure connaissance des logiques à l'œuvre. Nous tenterons néanmoins de dessiner, d'esquisser quelques principes d'ordre et identifier quelques tensions qui nous semblent susceptibles de nourrir la réflexion et les pistes de recherche qu'il convient selon nous de développer de manière urgente sur ces questions, en un travail qui se veut plus à visée heuristique qu'à visée synthétique et cumulative, les connaissances disponibles demeurant, en l'état de notre entreprise, mais aussi de la recherche sur les PEP, trop lacunaires.

Le terme *curriculum* ne sera pas utilisé ici en son acception « forte », désignant « l'ensemble institutionnellement prescrit et fonctionnellement différencié et structuré, de tout ce qui est censé être enseigné et appris, selon un ordre déterminé de programmation et de progression, dans le cadre d'un cycle d'études donné » (Forquin, 2008), mais en une acception plus large, qui renvoie aux contenus d'enseignement, à leurs modes de sélection et de transformation/transposition à destination de certaines catégories de population ou d'établissements, mais aussi aux modalités selon lesquelles ils sont transmis et transformés au sein de pratiques pédagogiques particulières, localement et socialement contextualisées. Cette dimension du choix des savoirs enseignés et de leurs modes de transmission/appropriation est une question qui n'est pas seulement « technique », renvoyant à des considérations épistémologiques et didactiques, mais également politique et sociale, renvoyant à des normes, des discours et des représentations sur ce qu'il est souhaitable ou superflu, possible ou impossible, d'enseigner à destination de telle ou telle catégorie d'élèves, dans tel ou tel contexte, les mêmes questions se posant à propos des modalités selon lesquelles transmettre et faire apprendre les contenus concernés. Contenus et méthodes, conceptions curriculaire et pédagogique ne sont d'ailleurs pas plus dissociables que ne le sont les aspects techniques et politiques de ces questions et des débats qu'elles suscitent.

En ce sens large, le curriculum adressé aux élèves concernés par les PEP, ou plus modestement les transformations et adaptations curriculaire qui leur sont destinées, relèvent d'un ensemble de décisions et de mises en acte effectuées par des protagonistes intervenant à des niveaux de décision très différents, depuis les choix politiques effectués aux niveaux nationaux ou supranationaux, jusqu'aux choix, renoncements et microdécisions mis en œuvre par les enseignants dans

l'ordinaire et le quotidien de leurs classes, en passant par ceux qui président à l'élaboration de projets et programmes spécifiques, ou de modes de collaboration entre l'école et ses professionnels et les familles ou « communautés », ainsi qu'aux décisions de soutien politique et financier de ces projets, programmes et partenariats. Pour autant, toutes les adaptations curriculaires ne relèvent pas de choix ou décisions explicites et certaines relèvent de modes d'adaptation contextualisée à ce que les agents scolaires et les concepteurs des projets et programmes perçoivent et conçoivent des difficultés et des caractéristiques des élèves concernés, modes d'adaptation et représentations qui peuvent demeurer pour une part insus de ceux-là mêmes qui les mettent en œuvre, et qui peuvent s'avérer contradictoires ou dissonants avec les principes et objectifs explicites de lutte contre l'inégalité et l'exclusion scolaires et sociales, qu'ils visent au travers des projets et programmes PEP. C'est dire que la réflexion nécessaire sur les curriculums doit se situer à la fois sur le registre des prescriptions et incitations institutionnelles (et ce aux différents niveaux de prescription par les normes ou les modalités de financement) et sur le registre des modes d'adaptation et d'auto-prescription qui ne relèvent pas du registre précédent et demeurent souvent méconnus des principaux intéressés ; cette réflexion concerne donc tout autant ce qu'on a pris l'habitude d'appeler la part prescrite que la part réelle, voire la part cachée, des curriculums et des adaptations curriculaires et pédagogiques.

La montée en puissance des exigences et dispositifs d'évaluation, là encore du niveau local jusqu'à celui des enquêtes internationales, pèse également sur la redéfinition, prescrite ou réelle, des contenus d'enseignement et de leurs modes de transmission, en des modalités sans nul doute différenciées selon les contextes nationaux, mais aussi, au sein de ceux-ci, selon les contextes locaux et sociaux. C'est dire que la problématique développée dans le cadre de la recherche EuroPEP concernant la thématique de ce chapitre conduit à questionner les questions curriculaires et pédagogiques du point de vue des conceptions, de la gestion et de la différenciation des parcours et contenus d'apprentissage, des modalités d'évaluation et de certification pour les élèves « ciblés » par les différentes PEP et les programmes et dispositifs que nous avons rangés sous ce vocable. Autrement dit, que sait-on de ce sur quoi portent les compensations mises en œuvre dans les curriculums, de leur nature, voire de leurs effets ou des risques que différents analystes ont pu y déceler ?

Avant de traiter cette question, il est sans doute nécessaire de revenir sur le fait que les évolutions des PEP que l'on tente de décrire et d'analyser dans la recherche EuroPEP s'inscrivent dans le cadre de ce que l'on a pu appeler un changement de modèle de régulation des politiques éducatives, changement qu'elles ne font pas que subir mais auquel elles contribuent. Les travaux de Maroy (2006) décrivent le modèle de régulation sur lequel se sont fondées ces politiques dans les années 1960-70 (dont le premier âge des PEP) comme étant un modèle bureaucratique-professionnel, parce qu'il conjugue un rôle prédominant de l'État éducateur et prescripteur de normes et de règles censées être les mêmes pour tous les élèves et tous les établissements, et garantir ainsi une égalité de traitement, avec une forte autonomie des enseignants et de leurs organisations, basée sur la reconnaissance de leur expertise et de leurs savoirs professionnels. Cette conjugaison entre prescription étatique et autonomie professionnelle était de mise

concernant les curriculums dans la plupart des pays qui ont alors mis en œuvre des politiques éducatives de type compensatoire. Les contenus d'enseignement et leur organisation en programmes d'études relevait pour l'essentiel de la décision étatique, les modalités « pratiques » de leur mise en œuvre dans l'ordinaire des classes relevant de la « liberté pédagogique » des enseignants et, éventuellement, du débat professionnel, mais échappant pour une large part au contrôle hiérarchique et au débat, l'ensemble donnant lieu à de multiples critiques croisées portant sur la rigidité et le caractère trop uniforme de ces curriculums, jugés incapables de s'adapter à la diversité des élèves et/ou des besoins socio-économiques, mais aussi sur son caractère socialement construit du point de vue des classes ou des catégories culturelles dominantes, faisant obstacle à la démocratisation et à la réussite scolaire des enfants issus des classes dominées et des minorités culturelles ou linguistiques.

À cet « ancien » modèle, s'est substitué progressivement, pour une large part sous l'influence des organisations internationales, et de manière différenciée selon les pays, un nouveau mode de régulation, sous lequel certains commentateurs voient la main du néo-libéralisme quand d'autres n'y voient que le souci ou l'exigence d'efficacité et d'équité. Ce nouveau mode de régulation repose, selon Maroy, sur des agencements différenciés selon les pays et leur histoire politique et scolaire, entre un modèle de quasi-marché et un modèle d'État-évaluateur. Le modèle de quasi-marché conjugue accroissement de la « liberté de choix » des familles, autonomie accrue des établissements et des responsables locaux, différenciation croissante de l'offre de formation et promotion de la diversité des parcours, des filières, des méthodes et des curriculums, au nom de la « nécessaire » prise en considération de la diversité des élèves, de leurs caractéristiques et de leurs « besoins ». Ces grandes tendances se conjuguent avec une transformation du rôle de l'État en matière éducative, lequel aurait vocation à devenir de moins en moins prescripteur et de plus en plus évaluateur, de moins en moins réformateur ou architecte et de plus en plus manager, pilote, voire mécanicien⁶⁴. Il s'agit de substituer au pilotage a priori par les normes et les procédures, un pilotage par les résultats, les instruments d'évaluation, les résultats, voire les classements qu'ils permettent d'obtenir, devenant non plus seulement instruments de mesure ou de connaissance, mais également, voire d'abord, outils et techniques de changement, restreignant considérablement la marge d'autonomie professionnelle des enseignants de plus en plus invités à « rendre des comptes », si ce n'est quant à leurs manières de faire du moins quant à leur résultats et à leur efficacité au regard des normes et des critères promus par les outils et procédures de management et

⁶⁴. Ainsi Jacques Lesourne, dans un rapport au Ministre français de l'Éducation nationale, alors d'obédience libérale, écrivait-il en 1988 que « la sagesse est bien évidemment de renoncer aux grandes réformes et de maintenir les structures, tout en les transformant progressivement par un management adéquat », propos auxquels faisaient écho, deux ans plus tard, ceux du nouveau ministre socialiste de l'éducation qu'était Lionel Jospin, déclarant : « On pourrait parler d'une approche de mécanicien. (...) Il s'agit de circonscrire les problèmes et de les traiter un à un, de "changer les pièces" tout en assurant la bonne marche de l'ensemble (...), la contrainte étant qu'il faut que la machine continue à tourner pendant qu'on remédie au dysfonctionnement de tel ou tel de ses rouages » (cf. Rochex, 1991).

d'évaluation et par la visée de promouvoir les « bonnes pratiques », de blâmer et faire évoluer les pratiques « inefficaces ».

Une telle transformation du rôle de l'État se traduit, concernant les questions curriculaires, dans la plupart des pays considérés par l'étude EuroPEP, par un moindre poids de l'État et une marge de décision plus grande des acteurs locaux (voire supra-nationaux concernant plus particulièrement les aménagements destinés aux élèves des minorités nationales, culturelles ou linguistiques) en matière de « choix » ou de modalités de contextualisation des contenus enseignés et de leurs modes d'organisation, contrebalancé par l'influence qu'exercent en retour sur ces choix et sur les pratiques enseignantes les procédures et instruments d'évaluation conçus et mis en œuvre tant par les gouvernements nationaux que par les organismes supra-nationaux (et par les agences que les uns et les autres se sont données ou ont missionnées à cet effet). Une telle transformation est sans doute encore plus sensible en Angleterre puisque ce pays s'est doté, sous « l'ère thatchérienne » de curriculums nationaux inexistantes auparavant, puis a multiplié, sous l'ère du *New Labour*, les programmes et dispositifs reposant à la fois sur des objectifs et des modes de ciblage définis centralement, et sur un appel à l'innovation et à la créativité pédagogiques, tout en renforçant le poids des évaluations sur des processus de décision politique concernant le renouvellement ou l'abandon ces programmes, les pratiques enseignantes ou les modes d'organisation des établissements, processus qui s'inscrivent de plus en plus dans le court terme (Antoniou, Dyson & Raffo, 2008).

L'ensemble de ces transformations a nourri et consacré une critique massive du modèle d'école et de curriculum communs, lié au modèle de *comprehensive school* et aux conceptions de la démocratisation scolaire qui en était solidaire, et cela au nom d'une tout autre conception de la démocratisation, conçue en termes de respect des différences et des individualités, d'adaptation des systèmes éducatifs et particulièrement de leurs échelons locaux à la diversité des individus que sont les élèves, de leurs caractéristiques et de leurs besoins. En matière de choix des contenus que l'on vise à enseigner ou à apprendre, le curseur s'est déplacé et une part croissante, quoique plus ou moins importante selon les pays, de ces choix est désormais dévolue au niveau local, de l'établissement ou de la zone, et au niveau individuel, de l'élève ou de sa famille. De même, et solidairement, les idéologies pédagogiques ont évolué, faisant une part accrue aux modèles, vulgates et idéologies dits « constructivistes », qui promeuvent souvent des pratiques et des modes d'enseignement centrés sur l'élève, ses intérêts, ses aptitudes et ses besoins et qui nourrissent une critique parfois virulente de l'académisme et du caractère uniformisant qu'ils prêtent aux pratiques « anciennes » dont ils visent à se démarquer.

Sous quelles formes, selon quelles modalités, les évolutions dessinées ci-dessus à grands traits influent-elles sur les PEP (et s'en nourrissent pour une part) concernant les adaptations et transformations curriculaires et pédagogiques que l'on peut observer dans les établissements et les zones concernés par ces politiques, dans les principes, les projets et les programmes explicites que les protagonistes s'efforcent et revendiquent de mettre en œuvre, mais aussi dans les pratiques plus

souterraines, moins visibles, voire insues de ceux qui les mettent en œuvre, que le regard et les méthodologies du chercheur peuvent déceler et mettre au jour au-delà des déclarations des uns et des autres ? Une telle question ne saurait être abordée sans prendre en considération l'histoire des pays concernés, de leur système éducatif, de ses traditions et de ses évolutions, mais aussi celle des politiques que nous avons regroupées sous le label PEP qui y ont été mises en œuvre. Cet arrière-plan historique est indispensable pour appréhender comment les différents pays, à différentes périodes de leur histoire politique et sociale, assignent des fonctions et des objectifs différents, ou plus exactement agencent et pondèrent différemment les fonctions et les objectifs qu'ils assignent à leur École ou aux politiques éducatives ciblées qu'ils mettent en œuvre.

Ainsi les PEP ont-elles toutes, mais selon des modalités et des hiérarchisations différentes selon les pays et les périodes, vocation à permettre : une démocratisation de la réussite scolaire et une réduction des écarts entre groupes et catégories au regard tant des parcours et carrières scolaires que des résultats et performances en matière d'acquisitions intellectuelles et culturelles ; la constitution d'une culture commune permettant à chacun de participer aux échanges avec autrui et à l'élaboration de choix collectifs, sans devoir pour autant renoncer à ce qui fonde sa particularité, constitution qui entre évidemment en tension avec la reconnaissance ou la promotion des normes, des valeurs et des pratiques dominées ou minoritaires, et de leur contribution, potentiellement conflictuelle, à cette culture commune ; le développement de l'insertion sociale et professionnelle, soit donc la possibilité pour chacun de puiser et construire dans son expérience scolaire les ressources nécessaires à un parcours et un développement professionnels satisfaisants, mais aussi le souci de faire que cet accroissement des ressources individuelles contribue également à un accroissement des ressources collectives, en termes de développement, voire de progrès économique et social ; la lutte contre l'exclusion et la discrimination, aussi bien au sein de l'École que concernant l'objectif de faire que personne ne puisse plus sortir du système éducatif sans disposer du « minimum » de compétences cognitives, culturelles et sociales qui lui permettent de trouver une place dans la société dans laquelle il vit, d'y vivre dignement et de contribuer à ses activités, à ses échanges et ses débats.

Si les programmes PEP mis en œuvre dans les différents pays de notre étude font tous une place aux fonctions et objectifs qui viennent d'être évoqués, leur pondération et leurs modes d'agencement diffèrent d'un pays à l'autre voire, au sein d'un même pays, d'un âge des PEP à l'autre, ce qui a bien évidemment des incidences sur les questions curriculaires et pédagogiques. Ainsi, pour ne prendre que le seul exemple des rapports entre visée d'une culture commune et souci d'un curriculum commun, d'une part, et place accordée à la différence et à l'altérité, de l'autre, ou encore entre logique compensatoire de réduction de l'inégalité scolaire et sociale, d'une part, et logique de reconnaissance, de l'autre, il est clair que les PEP, leurs conceptions et leurs évolutions s'inscrivent dans la tradition philosophique et politique de chaque pays concerné, laquelle exerce également une influence sur les questions et traditions de recherche. Ainsi, d'un pays à l'autre ou d'un âge des PEP à l'autre, l'accent dominant peut-il être mis sur une approche des difficultés et des inégalités scolaires en termes d'appartenance aux milieux sociaux

défavorisés ou dominés ou en termes d'appartenance à des minorités nationales, culturelles ou linguistiques, et en conséquence les objectifs assignés aux PEP tendent à insister plus sur les objectifs de démocratisation de la réussite scolaire et d'appropriation d'un curriculum commun, ou sur ceux de reconnaissance et de valorisation de normes, valeurs et pratiques culturelles ou linguistiques spécifiques.

La question des rapports entre, d'une part, langues et cultures d'origine et, d'autre part, langue de scolarisation et curriculum commun est intéressante à cet égard, et les mêmes mesures – apparentes – d'enseignement des et/ou dans les langues d'origine ou minoritaires peuvent faire l'objet d'une double lecture. Là où les pays à tradition plutôt « universaliste », insistant sur l'objectif de lutte contre les inégalités dans l'appropriation des contenus d'un curriculum commun, concevront pour l'essentiel ces mesures dans une visée « instrumentale » de facilitation des apprentissages scolaires pour tous les élèves concernés, et auront donc tendance à mettre la prise en compte du spécifique au service d'objectifs génériques, les pays ayant une autre tradition, voire voulant rompre avec la tradition précédente, insisteront plus sur l'objectif de valorisation et de reconnaissance culturelle, dans une visée de développement de l'estime de soi et de requalification des pratiques et valeurs familiales et/ou « communautaires ». Les risques de l'une et l'autre de ces deux approches quand elles s'affirment au détriment l'une de l'autre, sont en quelque sorte symétriques : risques d'uniformisation, d'arbitraire culturel, et de non prise en considération des particularités des individus ou des groupes dominés ou minoritaires, et, plus largement des processus de construction des individualités ou subjectivités pour la première ; et, pour la seconde, risques de minorisation des objectifs communs, en particulier tenant à la langue ou aux pratiques langagières de scolarisation, non seulement comme langue spécifique du pays où vivent et sont scolarisés les élèves, mais aussi comme pratiques construisant un point de vue et une posture seconds, réflexifs, sur le monde et le langage, risques d'oubli ou d'euphémisation des rapports de domination et des processus de production des inégalités, voire de promotion de processus de reconnaissance ou de développement séparé pour les populations et catégories sociales dominées ou minoritaires.

On voit, à propos de ce seul exemple, combien il est difficile de juger du sens politique ou social de telle ou telle mesure ou de tel ou tel programme à la seule lecture de son énoncé ou même de la description institutionnelle de sa mise en œuvre, combien les différents sens qu'ils sont susceptibles de prendre dans des conjonctures socio-historiques différentes peuvent conduire à tenter d'en évaluer les effets à l'aide de procédures et à l'aune d'indicateurs très différents, voire contradictoires, combien donc il est nécessaire de pouvoir bénéficier de recherches et d'évaluations permettant de croiser les points de vue et les méthodologies sur ces questions et ces programmes.

Les questions dont traitent ce chapitre ne se posent évidemment pas de la même manière dans les pays et les systèmes éducatifs qui ont mis en place dans les années 1960-70 une organisation de type *comprehensive school* et un curriculum commun pour tous les élèves de l'école de base (école primaire et premier degré secondaire), ou pour ceux qui ont conservé un système à différenciation précoce

dès les premières années du secondaire, voire dès l'entrée dans le secondaire, ou qui y sont revenus (telle la République tchèque), et qui donc orientent plus fréquemment les élèves les plus victimes des inégalités dans les apprentissages premiers, préférentiellement vers des enseignements et des curriculums de type professionnel ou préprofessionnel. Toutefois, l'examen des PEP ou des mesures prises ces dernières années dans nombre de pays relevant de la première tradition que l'on vient d'évoquer, montre une tendance convergente à introduire des éléments de différenciation au sein même de l'école compréhensive, destinés préférentiellement aux élèves en difficulté, et le plus souvent liés à des visées de professionnalisation, ou de préprofessionnalisation et de « découverte du monde professionnel ». Tel est le cas en France, Suède, Portugal et Angleterre, certains pays allant même, à plus ou moins grande échelle, jusqu'à mettre en œuvre des modes d'organisation scolaire ou des types d'établissements ou de projets qui rompent ouvertement avec le modèle compréhensif, et qui se présentent parfois comme mesures intégrées dans des programmes relevant des PEP.

La plupart des programmes auxquels notre étude des PEP dans les différents pays concernés s'est intéressée comportent des dispositifs, individuels ou collectifs, visant, pour améliorer les apprentissages et les performances des élèves ciblés, à un renforcement de l'enseignement portant sur certaines disciplines particulières. Sont ainsi pratiquement toujours privilégiés les domaines disciplinaires considérés comme « fondamentaux » ou « de base », à savoir les mathématiques et le domaine de la lecture-écriture dans la langue d'enseignement, les domaines de la *numeracy* et de la *literacy* pour dire les choses en termes anglo-saxons, auxquels s'ajoutent parfois, selon les différents pays, mais toujours avec une fréquence et une insistance moins grandes, l'enseignement d'une langue seconde et/ou des « langues d'origine », et celui des nouvelles technologies de l'information et de la communication et de la « littératie numérique ». Dans de nombreux pays (Angleterre, Portugal, France pour ne citer que ces exemples), ces domaines disciplinaires (*literacy*, *numeracy*, voire littératie numérique) font l'objet de stratégies ou de plans nationaux, dont la mise en œuvre fait explicitement apparaître qu'ils visent pour une très large part les catégories d'élèves qui sont ciblées par les PEP. Ces domaines disciplinaires apparaissent comme étant les plus concernés (voire les seuls concernés) par les actions et dispositifs que l'on peut qualifier de renforcement de l'action éducative et de soutien scolaire, relevant d'une approche plus quantitative (donner plus) que qualitative (donner autrement ou autre chose) : réduction des effectifs des classes ou groupements d'élèves, prolongation du temps scolaire, soutien scolaire ou aide au travail de l'élève, dans ou hors l'école, voire tutorat ou *mentoring*, et l'approche quantitative ainsi privilégiée y est bien souvent solidaire d'une approche de type individuel. Ce type de programmes et dispositifs, qu'ils apparaissent comme relevant d'initiatives nationales ou locales, apparaissent ainsi porteurs d'une différenciation, voire d'une hiérarchisation des disciplines d'enseignement et des compétences, en ce qu'elles visent le renforcement, chez les élèves les plus fragiles, de compétences instrumentales ou « propédeutiques », au sens où elles vaudraient non seulement pour elles-mêmes mais au-delà d'elles-mêmes, comme conditions de possibilité d'apprentissages ultérieurs et de développements à venir.

Ce ne sont d'ailleurs pas seulement des disciplines ou domaines disciplinaires qui sont ainsi au centre de nombreux dispositifs, nationaux ou locaux, mais des compétences, souvent considérées comme compétences-clés ou compétences de base. Cette thématique des compétences de base, et de la nécessité de définir un « socle minimum » de telles compétences dont aucun élève ne pourrait ne pas être doté lorsqu'il quitte le système éducatif, est aujourd'hui au cœur des PEP dans la plupart des pays de notre étude, sous l'influence et/ou en convergence avec les programmes et recommandations des organismes supra-nationaux tels que l'OCDE ou la Commission européenne (cf. par exemple, Rychen & Salganik, 2001 et 2003) et avec les instruments d'évaluation tels que PISA qu'ils promeuvent ou mettent en œuvre. Cette thématique et ses conséquences dans les politiques éducatives européennes et nationales, et dans les programmes PEP, ne sont néanmoins pas sans poser question et sans susciter de nombreux débats, dont nous n'évoquerons ici que ceux qui concernent la question dont traite ce chapitre. Outre la difficulté à définir ce que doivent ou peuvent être les savoirs et compétences de base constitutifs du socle commun devant être garanti à tous, difficulté dont il convient de redire qu'elle n'est pas simplement d'ordre technique mais politique, le débat porte également sur la conception de ce socle commun. La conception qui semble aujourd'hui dominante, et qui apparaît solidaire d'une reconfiguration des PEP autour de l'objectif de lutte contre l'exclusion sociale, est celle qui sous-tend les ouvrages de Rychen & Salganik rendant compte d'un travail mené sous les auspices (entre autres) de l'OCDE, et qui vise à définir ces compétences-clés comme celles qui permettent aux individus de « mener une vie satisfaisante (*successful*) et responsable et aux sociétés de faire face aux défis du présent et du futur » (Rychen & Salganik, 2001), conception guidée donc depuis l'aval et par un point de vue résolument non-scolaire. Une telle conception a soulevé l'opposition critique de ceux qui y voient un risque majeur de penser et mettre en œuvre ce socle de compétences de base ou de curriculum commun en termes de viatique, de "kit de survie", d'ensemble trop limité, circonscrit et censé être autosuffisant, de compétences étroitement instrumentales et comportementales. Ceux-là défendent au contraire une conception de ce socle comme devant avoir une visée et un effet propédeutiques, afin de permettre aux sujets d'affronter les évolutions en cours et à venir des procès de travail et des modes de vie, et de faire que les spécialisations nécessaires ne se paient pas au prix de barrières infranchissables entre les différents genres d'activité spécialisée. Le socle ou curriculum commun ainsi considéré devrait dès lors viser à garantir, à construire chez tous les élèves les conditions de possibilité (en termes de savoirs, de pratiques et de dispositions) d'accès à ce qui ne peut pas être partagé par tous. Il ne devrait pas seulement viser et inclure ce qui serait une base minimale commune aux spécialisations ultérieures, mais également ce qui est de nature à permettre et favoriser l'échange, le dialogue et la circulation entre les différentes formes de culture et d'inculture que représentent les diverses spécialisations. On le voit, ces débats sont étroitement liés à ceux qui portent sur la pondération, dans les conceptions et mises en œuvre des PEP, entre les objectifs de lutte contre les inégalités de réussite scolaire et d'accès aux savoirs, et ceux de lutte contre l'exclusion sociale, voire à ceux qui portent sur la notion d'équité et ses rapports avec celles d'égalité/inégalité.

Pour autant, la focalisation récurrente des programmes PEP sur des disciplines ou des compétences considérées comme fondamentales (lesquelles ne sont pas sans évoquer la trilogie républicaine « à la française » du lire, écrire, compter, même si les contenus en ont bien sûr considérablement changé), n'exclut pas, bien au contraire, que certaines actions et certains programmes PEP portent sur des disciplines ou des domaines culturels considérés comme négligés par l'approche précédente, voire plus généralement par ce qui est souvent considéré comme un certain académisme des contenus et des formes scolaires « traditionnels ». Seront alors au centre de ces actions et programmes des disciplines ou domaines culturels tels que les activités artistiques, les activités physiques et sportives, ou encore les NTIC. Les argumentaires qui sous-tendent ces actions et programmes peuvent relever d'une double visée, ou d'une double logique, plus ou moins explicite : d'une part, une visée de type compensatoire, l'objectif étant de permettre aux élèves les plus démunis de pouvoir se confronter à des activités et/ou des œuvres qui ne leur sont pas accessibles dans leur environnement social et familial ; d'autre part, développer chez ces élèves des compétences et des dispositions à l'expressivité, à la créativité, auxquelles non seulement leur milieu social et familial, mais un mode de fonctionnement scolaire trop académique ou instrumental, ne les disposeraient et ne les formeraient pas, ou très insuffisamment. Certains de ces projets et certains de leurs promoteurs peuvent aller plus loin encore, en affirmant ou sous-tendant que cet assouplissement ou ce débordement de la forme scolaire est une voie nécessaire, voire la voie royale, pour parvenir à rétablir l'estime de soi des élèves qui ne pourraient se couler dans le moule de l'académisme, de l'instrumentalisme des disciplines dominantes, ou de la culture écrite. Ces positions « radicales » demeurent sans doute minoritaires et l'on assiste, le plus souvent, au développement parallèle, et bien souvent séparé, d'actions et projets ciblés, d'une part, sur le renforcement des disciplines dites fondamentales, et, d'autre part, sur la créativité, l'expressivité, la mise en œuvre de situations et la réalisation de projets « authentiques », qui s'opposent à « l'artificialisme » des situations et activités scolaires dominantes ou traditionnelles. On voit que se mêlent ici les débats entre disciplines ou conceptions disciplinaires, et les débats entre idéologies et modes de faire pédagogiques, les tensions et oppositions entre visée instrumentale et académique (ces termes n'ayant pas ici la connotation péjorative dont on les dote souvent) et souci de la créativité et de l'authenticité, étant d'ailleurs également à l'œuvre au sein des diverses disciplines (en particulier au sein de l'enseignement de la langue, ou des langues).

Aller plus loin dans l'état des lieux et la réflexion sur ces questions nécessiterait de disposer de plus de connaissances que nous n'en avons, tant les recherches, mais aussi les bilans institutionnels permettent peu de documenter empiriquement ces débats. Il convient néanmoins de noter que certaines productions de recherche permettent d'avancer quelques conclusions ou hypothèses. Ainsi, la plupart des travaux portant sur la mise en œuvre des ZEP en France ont insisté sur le constat selon lequel on pouvait y observer une sorte de juxtaposition, voire de clivage, entre, d'un côté, des projets de type « culturels », visant à proposer aux élèves des situations, des projets et réalisations attractifs, authentiques ou créatifs, qui mobilisent souvent beaucoup d'énergie et de travail, individuel ou collectif, de la part des enseignants, et qui sont à la fois plus

susceptibles d'obtenir des soutiens et des financements extérieurs et d'être donnés à voir et valorisés en dehors des classes, et, de l'autre, des activités et situations scolaires ordinaires, parfois considérées comme étant nécessaires quoique rébarbatives et fréquemment assises sur des modes de travail ou des activités d'entraînement portant sur des compétences ou des savoirs découpés et sérialisés à l'extrême (cf. Kherroubi & Rochex, 2002 et 2004). Il semble bien que le débat théorique et sociologique portant sur les différentes conceptions et mises en œuvre non seulement des modes de travail pédagogiques, mais des conceptions curriculaires, et sur leurs effets sociaux et leur efficacité pour les élèves issus des différents milieux sociaux, débat porté par Bernstein durant toute sa carrière scientifique (cf. Bernstein 1975a, 1975b, 2007), et récemment ravivé par différentes publications (cf. entre autres, et sur des registres très différents, Bissonnette, Richard et Gauthier, 2005 ; Deauvieux et Terrail, 2007 ; Frenay et Dumay, 2007) n'ait pratiquement pas eu d'influence ou d'effet ni sur les conceptions et les logiques d'action des acteurs des projets et actions PEP ni sur celles des responsables politiques et administratifs en charge de les piloter et de les évaluer, ou du moins n'aient eu qu'un effet édulcoré, minorant les questions posées et n'interrogeant guère les croyances et idéologies pédagogiques et les débats, parfois vifs, qui les opposent. Pour le dire autrement, il est permis de penser que les PEP, dont les principes fondateurs relèvent de la lutte contre l'inégalité et l'exclusion scolaires et sociales, et qui ont donné lieu à de nombreuses injonctions et invitations à la créativité et à l'innovation pédagogiques, n'aient pas permis d'avancer sensiblement dans la connaissance et la réflexion portant sur les rapports problématiques entre innovation et démocratisation, ces deux problématiques étant le plus souvent pensées et mises en œuvre (du moins en principe) de manière parallèle, voire contradictoires (en particulier quand l'innovation épouse, sans s'en rendre compte les modes de rapport à l'école et aux savoirs qui sont massivement ceux des classes moyennes), mais très rarement de manière dialectique. Sur un autre registre, Halpin et al. (2004) font également remarquer, à propos de l'expérience des PEP anglaises (plus précisément des EAZ), que l'incitation à y développer un curriculum novateur et inclusif s'est heurtée aux effets pervers sur les pratiques enseignantes de la politique des « standards » et de la mise en œuvre de procédures d'évaluation des performances des élèves et de pilotage des établissements par les résultats et le *benchmarking*.

Le même type de question quant à la possibilité de dépassement des positions dichotomiques et unilatérales se pose, on l'a déjà évoqué, concernant l'enseignement de la ou des langues. On a vu que les mesures mises en œuvre au sein des PEP des différents pays de notre étude posent presque toujours la question des élèves allophones et celle des rapports entre l'enseignement-apprentissage de et dans la langue de scolarisation (qui est également la langue du pays d'« accueil ») et l'enseignement-apprentissage de et dans la langue d'origine ou langue minoritaire, et que ces questions étaient indissociables à la fois du débat entre, d'une part, universalisme ou mesures et curriculum génériques, et, d'autre part, prise en considération, voire valorisation, des spécificités et différenciation des curriculums et des modes de travail pédagogique, ou encore du débat entre logique de lutte contre les inégalités d'apprentissage et logique de reconnaissance, entre l'approche instrumentale et l'approche symbolique qui sous-tendent l'une et l'autre

logiques. Mais il semble là aussi que nombre de travaux et de débats théoriques et empiriques portant, non sur la ou les langues (ou sur la ou les cultures) en général, mais sur les pratiques langagières et culturelles dans leur diversité et dans leurs liens avec l'apprentissage et le développement soient restés pour une large part aux débats et aux projets dont les PEP et leur mise en œuvre sont le théâtre, ou du moins n'y soient pas parvenus à entamer les oppositions dichotomiques que l'on vient d'évoquer. Bien souvent, les langues, de scolarisation ou d'origine, dominantes ou minoritaires, et leurs réalisations dans des pratiques langagières orales ou écrites, y sont considérées, implicitement ou explicitement, comme étant essentiellement moyens de communication, d'expression ou de reconnaissance, et la part faite, dans les actions mises en œuvre et dans les débats qui président à leur élaboration, au langage ou aux pratiques langagières, et plus précisément à ce qui relève de la culture écrite, en tant que techniques de l'intellect, selon l'expression de Jack Goody, y apparaît mineure. Il semble pourtant qu'une telle approche, s'intéressant aux rôles des outils sémiotiques et langagiers et de leurs usages contextualisés dans le développement cognitif des individus, mais aussi dans les processus de co-construction des inégalités d'apprentissage, approche dans laquelle sont susceptibles de converger, de se nourrir et de s'interroger mutuellement, différentes conceptions et traditions de recherche venant de différents domaines disciplinaires (de la sociologie avec, par exemple, les travaux de Bernstein et de ceux qui s'en inspirent ; de la psychologie culturelle avec les travaux d'inspiration vygotskienne, ou de l'anthropologie avec ceux qui se situent dans la filiation de Goody), pourrait être à même de contribuer à dépasser les débats et les tensions, voire les oppositions spéculaires, entre universalisme et différentialisme, entre légitimisme et populisme, entre logique de démocratisation et logique de reconnaissance, ou encore entre académisme figé et critiques puérocristes et spontanéistes de l'institution scolaire, pour esquisser des pistes de réflexion théorique et se ressaisir de réalisations pragmatiques allant dans le sens d'un visée de développement culturel et social de tous, et d'*empowerment* individuel et collectif.

Force est de constater que le bilan qui peut être tiré des PEP, dans les différents pays de notre étude où des éléments de bilan ou d'évaluation existent (et on verra dans d'autres chapitres de cet ouvrage que ces éléments demeurent très fragmentaires et insuffisants), s'avère insatisfaisant, voire décevant au regard des objectifs et des espoirs qui ont présidé à leur mise en œuvre. Les éléments d'interprétation en termes de transformations ou d'adaptations curriculaires qui pourraient rendre compte d'une telle appréciation, demeurent fragiles et hypothétiques puisque les travaux de recherche permettant de les étayer et de les consolider sont trop peu nombreux. Il n'en demeure pas moins que certains des trop rares travaux de ce type ont pu mettre en évidence que pouvait être à l'œuvre, aussi bien dans les projets et actions explicitement revendiqués ou labélisés comme relevant des PEP que dans l'ordinaire des pratiques et des modes de travail enseignants et les modalités, implicites ou même insues de ceux qui les mettent en œuvre, d'adaptations pédagogiques ou curriculaires aux caractéristiques et « besoins » des élèves et catégories d'élèves ciblés par les PEP, une logique souterraine et involontaire qui, à l'encontre des objectifs poursuivis ou affirmés, va dans le sens d'une minoration, d'une restriction de l'offre et des exigences

curriculaires adressées aux élèves les plus en difficulté, d'un appauvrissement ou d'une diminution des activités et du temps d'apprentissage qui leur sont offerts. Ainsi, comme nous l'écrivions dans la conclusion de l'ouvrage tiré de la première étape de la recherche EuroPEP, l'analyse détaillée des résultats des élèves français scolarisés en ou hors ZEP aux évaluations nationales qu'ils subissent à différents niveaux du cursus scolaire, en français et en mathématiques, incite-t-elle à penser que les enseignants de ZEP ont une tendance affirmée à privilégier l'entraînement de leurs élèves à des compétences "de base" et à des apprentissages techniques, morcelés et répétitifs, au détriment de compétences et d'apprentissages plus riches et plus productifs sur le plan intellectuel et culturel, mais plus exigeants et plus difficiles, au risque de contribuer ainsi, de manière insue, à creuser les écarts et les inégalités scolaires et sociales qu'ils visent à combattre, tout en les rendant bien moins visibles pour les élèves et leur famille. De telles logiques de restriction de l'offre et des exigences curriculaires peuvent aller de pair avec une amélioration apparente des "carrières" des élèves (par exemple avec une diminution des redoublements et des retards, ou avec une prolongation des parcours scolaires) qui ne correspondrait pas (ou guère) à une amélioration de leurs acquisitions effectives mais davantage à une moindre sélectivité des critères et pratiques d'évaluation et d'orientation dont ils sont l'objet. D'autres recherches ou enquêtes, concernant d'autre pays de l'étude EuroPEP (Suède, Portugal...) montrent que ce type de constats ou de questions mérite sans doute une attention plus soutenue si l'on veut éviter les illusions et les désillusions que ne peut manquer de provoquer ce qui relèverait ainsi moins d'une réduction des inégalités sociales en matière d'accès aux savoirs que de leur moindre visibilité liée à un usage de critères statistiques insuffisants, voire leurrants.

Ces dernières considérations ne visent pas à conclure, ni à présenter un bilan des PEP que les données disponibles ne permettent pas d'établir, et qui ne saurait de toute façon être que très complexe parce que requérant de prendre en considération nombre de données, d'indicateurs, mais aussi de niveaux d'analyse et de réflexions, qui rendent très malaisée toute tentative d'évaluation de ces politiques (cf. la partie de ce rapport qui traite de cette question et de ses difficultés et apories). Elles visent néanmoins à insister sur le fait que les indicateurs statistiques dont nous disposons pour mesurer les inégalités entre élèves ou catégories d'élèves, ou pour évaluer les « effets » des pratiques, des projets ou des politiques éducatives telles que les PEP, s'ils sont nécessaires et incontournables, sont à considérer avec les plus extrêmes précautions concernant d'une part les rapports de plus en plus problématiques (au moins dans certains pays et contextes de « démocratisation » ou du moins de massification de l'enseignement secondaire) entre indicateurs mesurant les parcours ou les carrières scolaires, et indicateurs mesurant les performances ou les apprentissages effectivement réalisés, et, d'autre part, le fait que non seulement les outils de mesures des « performances » des élèves ne portent que sur certaines disciplines et certaines compétences, et ne rendent compte que très imparfaitement des acquisitions et apprentissages des élèves, et, encore plus, des processus sociaux et scolaires qui leur ont donné formes et contenus, mais aussi que ces outils ont un effet performatif réel et qu'ils contribuent déjà et contribueront vraisemblablement de plus en plus à reconfigurer et modifier tant les politiques éducatives, européennes, nationales ou locales, que

les modes de faire et de penser de leurs différents protagonistes. D'où, nonobstant le faible nombre de travaux disponibles actuellement, la nécessité vitale de promouvoir et de soutenir les travaux de recherche et les enquêtes empiriques, en particulier sur cette question des évolutions, transformations et adaptations curriculaires et pédagogiques dans les PEP ou à l'adresse des élèves les plus scolairement fragilisés, question souvent évoquée ou invoquée sur le mode normatif et prescriptif mais rarement traitée de manière scientifique, empiriquement et méthodologiquement documentée. De tels travaux de recherche reposant sur des enquêtes empiriques détaillées s'avèrent indispensables pour aller au-delà des descriptions et évaluations institutionnelles auxquelles nombre de discours et de débats, voire nombre de prises de décisions politiques semblent malheureusement se borner.

Bibliographie

- ANTONIOU Lia, DYSON Alan et RAFFO Carlo, « Entre incantation et fébrilité : les nouvelles politiques d'éducation prioritaire en Angleterre (1997-2007) », in Demeuse Marc, Frandji Daniel, Greger David et Rochex Jean-Yves (dir.), *Les politiques d'éducation prioritaire en Europe. Conceptions, mises en œuvre, débats*, Lyon, INRP, 2008.
- BERNSTEIN Basil, *Langage et classes sociales. Codes sociolinguistiques et contrôle social*, Paris, Éd. de Minuit, 1975a.
- BERNSTEIN Basil, « Classes et pédagogies : visibles et invisibles », Paris, CERI-OCDE, 1975b.
- BERNSTEIN Basil, *Pédagogie, contrôle symbolique et identité. Théorie, recherche, critique*, Lévis-Québec, Presses de l'Université Laval, 2007.
- BISSONNETTE Steve, RICHARD Mario et GAUTHIER Clermont, Note de synthèse « Interventions pédagogiques efficaces et réussite scolaire des élèves provenant de milieux défavorisés », *Revue française de pédagogie*, n° 150, 2005, 87-141.
- DEAUVIEAU Jérôme et TERRAIL Jean-Pierre (dir.), *Les sociologues et la transmission des savoirs*, Paris, La Dispute, 2007.
- FORQUIN Jean-Claude, *Sociologie du curriculum*, Rennes, PUR, 2008.
- FRENAY Mariane et DUMAY Xavier (dir.), *Un enseignement démocratique de masse. Une réalité qui reste à inventer*, Louvain, Presses universitaires de Louvain, 2007.
- HALPIN David, DICKSON Marny, POWER Sally, WHITTY Geoff & GEWIRTZ Sharon, « Curriculum innovation within an evaluative state: issues of risk and regulation », *The Curriculum Journal*, vol. 15, n° 3, 2004, 197-206.
- KHERROUBI Martine et ROCHEX Jean-Yves, Note de synthèse « La recherche en éducation et les ZEP en France », 1^{ère} partie « Politique ZEP, objets, postures et orientations de recherche », *Revue française de pédagogie*, n° 140, 2002, p. 103-132.

- KHERROUBI Martine et ROCHEX Jean-Yves, Note de synthèse « La recherche en éducation et les ZEP en France », 2^{ème} partie « Apprentissages et exercice professionnel en ZEP : résultats, analyses, interprétations », *Revue française de pédagogie*, n° 147, 2004, p. 115-190.
- MAROY Christian (dir.), *École, régulation et marché. Une comparaison de six espaces scolaires locaux en Europe*, Paris, PUF, 2006.
- ROCHEX Jean-Yves, « L'implosion scolaire », in Jean-Pierre Durand et François-Xavier Merrien (eds.), *Sortie de siècle. La France en mutation*, Paris, Éditions Vigot, 1991.
- RYCHEN Dominique Simone et SALGANIK Laura Hersch (dir.), *Defining and Selecting Key Competencies*. Seattle, Toronto, Bern, Göttingen, Hogrefe & Huber Publishers, 2001.
- RYCHEN Dominique Simone et SALGANIK Laura Hersch (dir.), *Key Competencies for a Successful Life and a Well-functioning Society*, Seattle, Toronto, Bern, Göttingen, Hogrefe & Huber Publishers, 2003.

Évaluation

Peut-on vraiment évaluer les politiques d'éducation prioritaire en Europe ?

Marc Demeuse

Institut d'Administration Scolaire, Université de Mons, Belgique

Introduction

Pour répondre à la question introduite par le titre de ce chapitre, il faut envisager à la fois l'angle technique (a-t-on les moyens d'évaluer ce type de politiques?) et l'angle de l'autorité (s'autorise-t-on à évaluer ce type de politiques?). C'est ce que feront respectivement les auteurs de deux chapitres qui vont suivre. Le premier chapitre (Demeuse, Demierbe et Friant) proposera de clarifier l'analyse, suggérant un modèle global qui sera appliqué à certaines des PEP qui ont été analysées dans le premier ouvrage (Demeuse et al. 2008). Le second chapitre (Broccolichi) interrogera les mésusages et les lacunes dans l'évaluation de ces mêmes politiques.

Dans ce chapitre introductif, nous tenterons de mieux définir ce que recouvre le concept d'évaluation et d'apporter quelques précisions à propos des méthodes d'évaluation dans le contexte des politiques d'éducation prioritaire.

Ce qu'évaluer veut dire

Il existe plusieurs modèles d'évaluation et ce terme recouvre donc plusieurs sens. L'approche adoptée dépend, entre autres, de l'objet à évaluer, de l'objectif qui est assigné à cette évaluation, du type d'informations qu'il est possible de recueillir et de l'utilisation qui en sera faite. Ainsi, on mobilisera d'autres démarches lorsqu'il s'agira d'évaluer la pertinence du ciblage d'une politique d'éducation prioritaire (les moyens sont-ils bien accordés aux établissements qui devraient en bénéficier, en regard des objectifs poursuivis?) ou d'évaluer par exemple l'efficacité d'un programme d'intervention précoce sur la maîtrise de la lecture à l'entrée de l'enseignement obligatoire.

Le terme « évaluation » auquel les auteurs de cette partie de l'ouvrage se réfèrent doit être entendu au sens donné par Stufflebeam et ses collègues (1980, cité par Legendre, R. (2005, p. 630) d'un « processus par lequel on délimite, obtient et fournit des informations utiles permettant de juger des décisions possibles ». Il s'agit en particulier d'évaluations de programme⁶⁵ dans le cadre de politiques publiques.

⁶⁵ Voir par exemple, Nadeau (1988) et le volume 29, n°3 (2006) de la revue « Mesure et évaluation en éducation » publiée par l'Association pour le développement des méthodologies de l'évaluation en éducation (ADMEE), dont notamment les articles de Figari et Tourmen sur la référentialisation, ou d'Hurteau et ses collègues. Ces derniers auteurs (p. 30) définissent l'évaluation de programme « comme une activité scientifique visant à établir la valeur ou le mérite d'un programme ou d'un de ses éléments constitutifs (House, 1980), et ce, au moyen de déclarations et de conclusions qui sont

Ces évaluations peuvent prendre différentes formes et impliquer différents acteurs aussi bien lors de la définition de leur objet et de leurs objectifs, que lors de leur mise en œuvre. Il peut ainsi s'agir d'évaluations externes⁶⁶, d'évaluations internes⁶⁷ et même d'évaluations mixtes négociées⁶⁸ dans lesquelles, par exemple, des équipes de recherche reçoivent une commande, mais jouissent de la liberté nécessaire pour mener à bien cette mission, compte tenu des règles de l'art. Dans cette dernière configuration, sans toute la plus complexe, il s'agira de bien clarifier le rôle et les responsabilités de chacun. Ainsi, il faudra être très attentif au(x) rôle(s) que le commanditaire pourrait souhaiter consciemment ou non voir jouer par l'équipe de recherche en gardant à l'esprit la distinction essentielle proposée par Nadeau (1988, p. 38) entre évaluation et recherche. Ces deux démarches sont entreprises pour des raisons différentes : « la curiosité scientifique serait l'élément motivant du chercheur alors que la contribution à la solution d'un problème particulier constituerait la motivation de l'évaluateur ».

Si les PEP peuvent connaître différents âges, il semble bien que les rôles potentiels des chercheurs et leurs relations avec les commanditaires connaissent aussi des « périodes types » : du rôle d'observateur et d'analyste extérieur à celui de soutien à la mise en œuvre des politiques elles-mêmes à un niveau local ou national (comme, par exemple, en Grèce ou en Belgique) en passant par celui de « conseiller en prospective », chargé d'identifier ce qui est susceptible de marcher ou de soutenir la réflexion politique (Aubert-Lotarski et al. 2007).

Dans la suite de cette partie, nous ne traiterons que des évaluations dites « formelles », au sens où il s'agit d'une démarche « systématique qui s'appuie sur des données obtenues méthodiquement à l'aide d'instruments et de grilles qui se focalisent sur des indicateurs d'observation et qui disposent de critères précis d'interprétation » (Legendre, 2005, p. 645). Dans ce contexte, les instruments dont il est question dans la définition de Legendre peuvent prendre différentes formes (observations directes en classe, questionnaires, exploitations de documents ou de données recueillies par d'autres) et le traitement des données n'aboutit pas nécessairement à une quantification.

Il va de soi que la démarche adoptée devra toujours présenter les gages nécessaires pour pouvoir être prise au sérieux et nous présenterons quelques-unes de ces conditions dans la suite de ce texte. Cependant, comme le souligne Dauvisis (2006, p. 58), « démarche de preuve – ou au moins souvent présentée comme telle – l'évaluation est en réalité une pratique sociale contextualisée, régie par des

précises, justifiables, acceptables, légitimes ; bref, qui sont valides (Fournier & Smith, 1993). » Il importe aussi que « la conclusion de cette démarche soit argumentée par une information dite suffisante pour être acceptée du client de l'évaluation. Les conclusions évaluatives pourront alors servir à la prise de décision concernant la programmation future du programme ».

⁶⁶ « Evaluation conduite par un évaluateur qui provient de l'extérieur de l'organisation où prend place l'étude » (Nadeau, 1988, p. 419).

⁶⁷ « Evaluation conduite par un membre de l'organisation où l'étude prend place » (Nadeau, 1988, p. 419).

⁶⁸ Voir aussi Aubert-Lotarski et ses collègues (2006) à propos de la conduite des audits à visée participative.

normes, des coutumes et des valeurs qui ne s'inscrivent pas toutes dans la logique d'une totale rationalité. Comme toute pratique sociale, elle n'échappe pas à des jeux d'acteurs nombreux, et l'implicite y règne de manière évidente permettant aux différents acteurs de détenir une part de pouvoir à préserver jalousement : toute tentative de clarification est perçue avec un risque de mise en péril d'un équilibre social toujours fragile. » Le chapitre de Broccolichi abordera en particulier les évaluations des PEP comme pratiques sociales à travers les mésusages des démarches évaluatives et de leurs lacunes.

Attention ! Méthode(s)

L'évaluation de programme repose sur une approche méthodique et demande une solide formation. Si les méthodes et les modèles ont évolués⁶⁹, tout comme les techniques⁷⁰, on peut identifier plusieurs approches susceptibles de fournir des éléments utiles en matière d'évaluation de programme.

Approches expérimentale, quasi-expérimentale et corrélationnelle

Ce n'est que grâce à une expérimentation menée avec soin qu'il est possible de s'assurer véritablement de l'efficacité d'un programme, notamment en s'assurant de comparaisons avec des groupes de contrôle et une assignation aléatoire des élèves (qui n'est pas présente dans les études quasi-expérimentales⁷¹). Une véritable expérimentation contrôlée, telle que décrite par exemple dans le « manuel de psychopédagogie expérimentale » de Léon et ses collègues (1977) et appliquée au domaine de l'évaluation de programme ne se rencontre guère dans le monde latin. Cette approche n'est pourtant par rare, notamment aux Etats-Unis.

Il est vrai, dans cet environnement, que les enjeux financiers liés à la démonstration de l'efficacité d'un programme particulier sont importants : les fonds fédéraux *Title I* sont en effet majorés lorsque les programmes impliquent des établissements scolaires de manière globale (et non à travers un programme ciblé sur l'une ou l'autre matière) et qu'ils ont montré clairement leur efficacité (Borman et al. 2001).

Cela amène de nombreux chercheurs à développer la démonstration de l'efficacité des programmes qu'ils développent, comme par exemple dans le cas de *Success for All* de la *Johns Hopkins University*. Ainsi, par exemple, Robert Slavin, de promoteur de *Success for All*, rédige-t-il de nombreuses publications à propos des résultats de son programme (principalement en recourant à des modèles quasi-expérimentaux avec groupes de contrôle) et va-t-il jusqu'à proposer une analyse

⁶⁹ Voir par exemple l'ouvrage, en langue française, de Nadeau (1988) à propos de l'évolution des modèles et des méthodes, principalement dans le monde anglo-saxon.

⁷⁰ On peut à la fois souligner l'évolution des techniques statistiques, comme l'introduction des analyses multi-niveaux dans la modélisation statistique (Bressoux, 2008) et le recours aux modèles de mesure, et l'évolution des moyens techniques de recueil de données (par exemple, mise à disposition de larges bases de données, utilisation de la vidéo et du codage des comportements en temps réel).

⁷¹ L'étude de Meuret (1994) constitue un bon exemple de comparaison de deux groupes (élèves en ZEP et élèves hors ZEP), sans assignation des élèves de manière aléatoire à chacun des groupes.

comparative d'autres programmes dans un ouvrage au titre évocateur (*Show Me the Evidence. Proven and Promising Programs for America's Schools*, Slavin et Fashola, 1998). Il ne s'agit pas d'un cas unique: Wang, Haertel et Walberg (1998), promoteurs eux-aussi d'un autre programme, proposent « un guide comparatif » dans la revue *Educational Leadership*. Ces textes font l'objet de nombreuses discussions méthodologiques à travers les revues nord américaines.

Il n'est pas inintéressant de constater que de l'autre côté de l'Atlantique, si les programmes destinés aux écoles accueillant des élèves « à risque » sont l'objet d'enjeux financiers très important - ces écoles pouvant adhérer à l'un ou l'autre des programmes –, cela pousse les chercheurs universitaires à la fois à développer des procédures rigoureuse de contrôle de la qualité et de nombreuses publications critiques dans des revues de très haut niveau⁷². On ne peut malheureusement pas en dire autant dans les pays où les programmes sont développés en dehors de tout support académique, soit que les chercheurs s'impliquent peu, soit qu'ils soient tenus à l'écart par les structures politico-administratives en charge des programmes.

A côté des études expérimentales et quasi-expérimentales, « les études "ex post", qui sont menées de manière rétrospective, si elles peuvent l'être avec beaucoup de rigueur, ne permettent pas de manipuler ni de contrôler les différentes variables ou situations. Elles ne présentent donc pas la même puissance que les études expérimentales. Le manque de contrôle et de prise d'informations fiables, plus que l'exception, constitue véritablement la règle dans le domaine des réformes éducatives et curriculaires dans les pays européens de langue française » (Demeuse et Strauven, 2006, p. 164).

L'approche corrélationnelle, si elle est fréquente, ne permet pourtant pas de s'assurer des facteurs qui influencent, au sens causal véritable, les résultats observés. Cela ne la prive cependant pas de tout intérêt comme le reconnaît Crahay (2005, p. 96) dans son plaidoyer pour une complémentarité des méthodes expérimentales et écologiques en éducation : le caractère parfois artificiel de l'expérimentation peut conduire à détruire l'objet que l'on se propose d'observer. Plus qu'une question de méthode, c'est la nature des liens entre variables qui est problématique : inférer un lien causal alors que seules des corrélations sont calculées, voilà l'erreur. Ce faisant, parler de l'efficacité d'un programme dans une approche corrélationnelle n'est donc pas adéquat. Cela n'empêche pas, comme nous le verrons par la suite, que d'autres aspects intéressants peuvent être étudiés et pour lesquels une approche corrélationnelle n'est pas inadéquate.

Approche comparative

L'approche comparative qui a été adoptée par l'équipe EuroPEP permet de mettre en perspective les spécificités et les aspects communs qui ne peuvent apparaître qu'en plaçant chaque système en regard des autres, après avoir

⁷² Pour une illustration des débats autour du programme *Success for All* de Robert Slavin, on peut consulter l'article de Demeuse et Denooz (2001).

déterminé une grille commune d'analyse et en tentant d'éviter les pièges signalés par Frandji (2008) dans l'introduction du premier ouvrage publié par cette équipe. Cette approche permet également, pour une part, de dépasser la controverse entre les tenants et les adversaires d'une politique donnée en les amenant sur le terrain des faits et non plus seulement sur celui des idées, comme le suggère Sowell (2004, p. 1) dans un ouvrage qu'il consacre à un sujet proche du nôtre, *l’Affirmative Action Around the World* »⁷³.

Mons (2007a et b), tout en soulignant les apports importants des comparaisons internationales, malgré leurs conclusions encore limitées, précise utilement les améliorations nécessaires dans ce type de démarches comparatives, au-delà de leur composante quantitative :

- le niveau d'analyse ne doit pas être exclusivement le niveau de l'État-nation, celui-ci ne correspondant par exemple pas au niveau de décision en matière d'éducation dans la plupart des pays connaissant une structure fédérale (Allemagne, Belgique, Suisse, États-Unis d'Amérique...).
- la complexité des politiques éducatives doit davantage être capturée par des indicateurs ad hoc de nature typologique que par une analyse unidimensionnelle.
- la création de concepts communs s'impose au-delà des catégorisations nationales (ce qui permet d'éviter sans doute une part de « naturalisation » qui s'imposerait par l'évidence de pratiques trop exclusivement contextualisées).
- la nécessité de développer une approche néo-institutionnelle ne se limitant pas à une analyse formelle et exclusivement descriptive.
- les performances des systèmes scolaires doivent être appréciées sous différents angles et pas seulement sous le seul angle de l'efficacité. L'équité, mais aussi la diversité des performances en regard du territoire ou l'importance numérique de certains groupes (par exemple, les plus forts ou, au contraire, les plus faibles), doivent pouvoir être pris en compte, aussi bien dans le domaine cognitif que non cognitif.
- les résultats doivent être interprétés dans une perspective relativiste, privilégiant une forme de « généralisation contextualisée » à la recherche de règles immuables et indépendantes des conditions

⁷³ « Alors que la controverse fait rage aux États-Unis à propos de la politique d’Affirmative Action, peu d’Américains semblent connaître l’existence ou la pertinence de politiques similaires dans d’autres pays autour du monde. Au contraire, les arguments en faveur ou contre cette politique tendent de part et d’autre à invoquer l’histoire et les traditions qui distinguent les États-Unis. La préférence accordée à certains groupes et les quotas existent dans d’autres pays qui ont connu des histoires et des traditions complètement différentes et, dans certains pays, ces politiques existent depuis bien plus longtemps qu’aux États-Unis. Que pouvons-nous apprendre de ces expériences ? Existe-t-il des similitudes, des raisons communes, des résultats semblables ? Ou bien la situation américaine est-elle unique ? De manière ironique, la revendication ou la croyance en une spécificité nationale est l’une des caractéristiques les mieux partagées par de nombreux états qui pratiquent ce type de préférence ou de quotas, quel qu’en soit le nom. »

nationales et locales⁷⁴, sans pour autant verser dans l'incomparabilité et le particularisme absolu qui dénierait à l'approche comparative tout intérêt en dehors de l'établissement de « monographies exotiques ».

- le recours à des données factuelles est essentiel. On ne peut pas se limiter à des « avis d'experts indigènes » qui seraient juxtaposés.

Naturellement, l'approche comparative doit reposer sur des données et les traiter de manière adéquate. On retrouve alors les mêmes problèmes que ceux évoqués précédemment : la nature des liens entre variables et la manière de mettre ces liens en évidence.

Conclusion

Nous avons tenté, dans ce rapide chapitre introductif à la partie dévolue à l'évaluation des PEP, d'attirer l'attention sur certains problèmes posés précisément par leur évaluation. Nous avons principalement souligné l'importance du choix des méthodes et les limites qu'imposent ces choix. Cette réflexion est d'autant plus utile que les concepts de « bonnes pratiques » et d'« *evidence based policy* » sont très fréquemment mobilisés dans le contexte européen, en particulier dans le cadre de comparaisons internationales.

S'il ne fait aucun doute que la politique éducative devrait pouvoir s'appuyer sur la recherche en éducation - comme la médecine peut s'appuyer sur les connaissances en biologie ou physiologie - il est par contre beaucoup plus délicat d'identifier les connaissances avérées et les conditions dans lesquelles elles peuvent s'appliquer effectivement. Nous l'avons vu, l'expérimentation en éducation est une activité délicate, à la fois parce qu'elle pose des problèmes éthiques, mais aussi parce qu'elle peut parfois détruire l'objet même de l'étude. Il convient donc d'interroger ce qui est appelé « bonnes pratiques » avec beaucoup de rigueur. Souvent en effet, celles-ci sont davantage le résultat de déclarations que le fruit d'une démarche visant à s'assurer des preuves nécessaires à cette labellisation.

Références bibliographiques

- AUBERT-LOTARSKI, A., LECOINTE, M., MAËS, B., REBINGUET, M. & SAINT-JEAN, M. (2006). *Conduire un audit à visée participative. Etablissements scolaires, services, associations...* Lyon : Chronique sociale et Poitiers : Ecole supérieure de l'Education nationale.
- AUBERT-LOTARSKI, A., DEMEUSE, M., DEROBERTMASURE, A, FRIANT, N. (2007). *Conseiller le politique : des évaluations commanditées à la prospective en éducation. L'évolution des relations entre la recherche et le politique en*

⁷⁴ Reprenant à son compte la conclusion d'Epstein (1988) qui réfute le lien de nécessité entre les positions épistémologiques (particularisme vs positivisme) et les méthodes utilisées (quantitatif vs qualitatif), Mons (2007a, p. 423) la complémentarité des méthodes aux différents stades de chaque recherche.

- Communauté française de Belgique. *Les Dossiers des Sciences de l'Éducation*, 18, 121-130.
- BORMAN, G.D., STRINGFIELD, S.C., SLAVIN, R.E. (eds.) (2001). *Title I. Compensatory Education at the Crossroads*. Mahwah (NJ) and London: Lawrence Erlbaum Associates.
- BRESSOUX, P. (2008). *Modélisation statistique appliquée aux sciences sociales*. Bruxelles : De Boeck université, coll. « Méthodes en sciences humaines ».
- Crahay, M. (2005). Pourquoi l'expérimentation en éducation ? In M. Demeuse, A. Baye, M.H. Straeten, J. Nicaise, A. Matoul. *Vers une école juste et efficace. 26 contributions sur les systèmes d'enseignement et de formation*. Bruxelles : De Boeck université, coll. « Economie, Société, Région ». 95-114.
- DAUVISIS, M.C. (2006). L'instrumentation en évaluation. *Mesure et Evaluation en Education*, 29(1), 45-66.
- DEMEUSE, M., DENOZ, R. (2001). De l'accroissement de l'efficacité des pratiques éducatives : le cas du programme « Success for All » mis en œuvre par Robert Slavin et l'équipe de la Johns Hopkins University. *Cahiers du Service de Pédagogie expérimentale – Université de Liège*, 7-8, 103-127.
- DEMEUSE M., & STRAUVEN C. (avec la collaboration de ROEGERS X.) (2006). *Développer un curriculum d'enseignement ou de formation. Des options politiques au pilotage*. Bruxelles: De Boeck Université.
- EPSTEIN, E. (1988). The Problematic Meaning of 'Comparison' in Comparative Education. In J. Schriewer & B. Holmes (eds.). *Theories and Methods in Comparative Education*. Frankfurt: Verlag Peter Lang.
- FIGARI, G. & TOURMEN, C. (2006). La référentialisation : une façon de modéliser l'évaluation de programme, entre théorie et pratique. Vers une comparaison des approches au Québec et en France. *Mesure et Evaluation en Education*, 29(3), 2-25.
- FRANDJI D. (2008). Pour une comparaison des politiques d'éducation prioritaire en Europe. In M. Demeuse, D. Frandji, D. Greger, & J-Y. Rochex (Eds). *Les politiques d'éducation prioritaire en Europe: Conceptions, mises en oeuvre, débats*. Lyon : INRP.
- HURTEAU, M., LACHAPPELLE, G., HOULE, S. (2006). Comprendre les pratiques évaluatives afin de les améliorer : la modélisation du processus spécifique à l'évaluation de programme. *Mesure et Evaluation en Education*, 29(3), 27-44.
- LEGENDRE, R. (2005, 3^e édition). *Dictionnaire actuel de l'éducation*. Montréal (Québec) : Guérin éditeur.
- LEON, A.CAMBON, J., LUMBROSO, M., WINNYKAMEN, F. (1977). *Manuel de psychopédagogie expérimentale*. Paris: Presses universitaires de France, coll. « Pédagogie d'aujourd'hui ».
- MEURET D. (1994). L'efficacité de la politique des zones d'éducation prioritaire, *Revue française de pédagogie*, 109, 41-64
- MONS, N. (2007a). L'évaluation des politiques éducatives. Apports, limites et nécessaire renouvellement des enquêtes internationales sur les acquis des élèves. *Revue Internationale de Politique comparée*, 14(3), 409-423.

- MONS, N. (2007). *Les nouvelles politiques éducatives. La France fait-elle les bons choix ?* Paris : Presses universitaires de France, Coll. « Education et société ».
- NADEAU, M.A. (1988, 2^e édition). *L'évaluation de programme. Théorie et pratique.* Québec : Les presses de l'Université Laval.
- SLAVIN, R.E., FASHOLA, O.S. (1998). *Show me The Evidence! Proven and Promising Programs for America's Schools.* Thousand Oaks (CA): Corwin Press.
- SOWEL, T. (2004). *Affirmative Action Around the World. An Empirical Study.* New Haven & London : Yale University Press.
- WANG, M.C., HAERTEL, G.D., WALBERG, H.J. (1998). Models of Reform: A Comparative Guide. *Educational Leadership*, 55(7), 66-71.

Quelle évaluation des politiques d'éducation prioritaire en Europe ? Un cadre d'analyse et son application

Marc Demeuse, Céline Demierbe, Nathanaël Friant

Institut d'Administration Scolaire, Université de Mons, Belgique

Introduction

Dans la plupart des systèmes éducatifs, des politiques volontaristes sont mises en place de manière à rendre l'école plus « équitable », le plus souvent en offrant un traitement différencié aux élèves ayant le moins de chances de réussite au départ. Il s'agit de politiques d'éducation prioritaire (PEP), définies par Frandji (2008) comme « *des politiques visant à agir sur un désavantage scolaire à travers des dispositifs ou des programmes d'action ciblés (que ce ciblage soit opéré sur des critères ou des découpages socio-économiques, ethniques, linguistiques ou religieux, territoriaux, ou scolaires), en proposant de donner aux populations ainsi déterminées quelque chose de plus (ou de "mieux" ou de "différent")* ».

Puisqu'il s'agit de mettre en œuvre une politique et d'agir sur un désavantage scolaire, une question se pose immédiatement : quels sont les effets de l'action entreprise ? L'évaluation d'un programme ou d'une politique est une étape logique du cycle *Conception - Mise en œuvre - Évaluation*. Cette dernière devrait en effet permettre de fournir au moment voulu des informations pertinentes, fiables et objectives sur le rendement du programme ou de la politique, grâce à des méthodes valides et fiables de collecte et d'analyse de données. La notion d'efficacité est ainsi un critère fréquemment invoqué lorsqu'il s'agit d'évaluation de dispositifs. Cependant, l'utilisation de ce terme, qualifiant le degré d'atteinte des objectifs visés, n'est pas toujours appropriée. En réalité, la question de l'évaluation d'un dispositif, et des PEP en particulier, ne se limite pas à la seule question de leur efficacité, et mérite d'être développée en en prenant en compte toutes les facettes. De manière intuitive, on peut formuler d'autres questions en rapport avec l'évaluation des PEP : l'une en rapport avec les actions effectivement menées (que fait-on exactement ?), et l'autre en rapport avec le ciblage effectué (cible-t-on bien les élèves qui en ont besoin ?). Il est donc nécessaire de pouvoir formaliser les différentes facettes de l'évaluation d'une PEP au moyen d'un modèle de l'évaluation. C'est le but de ce chapitre, qui propose d'appliquer un modèle global à la description recontextualisée des évaluations des PEP en Europe.

Sur la base des descriptions des PEP à l'œuvre dans chaque pays étudié (Demeuse, Frandji, Greger & Rochex, 2008) et de données documentaires fournies par les chercheurs participant au projet, nous appliquons et contextualisons par des exemples (sans prétendre à l'exhaustivité), une typologie des évaluations des PEP adaptée du modèle de l'évaluation de Bouchard et Plante (2002).

Un modèle d'évaluation : neuf critères qui balisent l'analyse

Bouchard et Plante (2002) proposent une approche analytique de l'évaluation de la « qualité » d'un organisme ou d'une action de formation déclinée en neuf qualités transversales précisément définies: la pertinence, la cohérence, l'à-propos, l'efficacité, la durabilité, l'efficience, la synergie, l'impact et la flexibilité.

Selon les deux auteurs québécois (pp.226-227), un programme est caractérisé par ses dimensions (représentées ici en gras) : « *un ensemble intégré et structuré d'**objectifs**, de **moyens** et de **personnes**, construit en vue de répondre à des **besoins** qui lui sont externes, assujetti aux **contraintes** qui lui sont imposées, et redevable des **effets**, **voulus ou non**, qui lui sont attribués* ». Les politiques d'éducation prioritaire, auxquelles nous nous attachons dans ce chapitre, correspondent en ce sens à ce que l'on peut appeler un programme. Chaque qualité transversale se définit ainsi comme un rapport de conformité entre deux dimensions de la PEP: ces qualités transversales sont donc évaluées en examinant le degré de correspondance entre deux dimensions de la PEP (par exemple, l'efficacité est évaluée en examinant le rapport de conformité entre les objectifs et les effets produits par le programme). Complémentaires, les évaluations de chacune des qualités transversales sont amenées à se compléter en vue d'atteindre une évaluation complète de la qualité de la PEP. Le recours à des indicateurs permet ainsi d'opérationnaliser l'analyse et de sortir d'une impression globale.

Pertinence et à propos : la question du ciblage de la PEP

Définition des qualités transversales

La **pertinence** est une qualité transversale qui impose une définition précise et opérationnelle des objectifs de la politique considérée et des besoins des individus, particulièrement dans le cas des politiques ciblées, ou du système. C'est évidemment la première qualité d'un programme d'action et de sa concrétisation : les intentions et les objectifs doivent répondre à des besoins clairement identifiés.

Cependant, l'implantation d'un programme ne peut se faire *in abstracto*, sans tenir compte du contexte. À des degrés divers, les programmes sont compatibles avec les contraintes de terrain, mais celles-ci peuvent aussi rendre plus difficile la mise en œuvre ou la pérennité du programme. Évaluer l'**à-propos** d'un programme, ou de l'une de ses parties, consiste à examiner dans quelle mesure les contraintes liées au contexte et au terrain ont été prises en compte dans l'élaboration de la politique étudiée. Est évalué le lien de conformité entre la politique et les contraintes de terrain auxquelles elle doit faire face.

Les questions de pertinence et d'à-propos dans les politiques d'éducation prioritaire ont notamment trait à leur ciblage⁷⁵. Des informations sur la pertinence d'une PEP sont souvent fournies par des études concernant ce ciblage. De telles évaluations sont nombreuses dans les pays participant à l'étude, qu'elles soient

⁷⁵ Voir au sujet du ciblage les chapitres qui y sont spécifiquement consacrés dans cet ouvrage.

faites avant l'application de la PEP (par exemple, pour la Belgique francophone, Demeuse et Monseur, 1999) ou après sa mise en application, dans le cas du programme de soutien scolaire en Grèce, que nous décrivons plus en détail (Maratou-Alibranti et al. 2006). Par contre, des informations concernant l'à-propos des PEP sont plutôt fournies par des études prenant en compte le contexte local, par exemple au niveau des zones et des établissements, c'est-à-dire des études menées à une échelle plus réduite, telle que l'étude de Demeuse et al. (2006), qui sera également analysée dans la suite de ce chapitre.

Les programmes pilotes de soutien scolaire en Grèce répondent-ils à des besoins identifiés ? Un exemple d'évaluation de la pertinence

En Grèce, les préoccupations quant au caractère inégalitaire du système éducatif sont apparues assez tardivement (Varnava-Skoura, Vergidis, & Kassimi, 2008). Les premiers écrits sociologiques ont été publiés après la chute de la dictature militaire en 1974, permettant de s'interroger sur le caractère inégalitaire du système en matière de réussite et de performances scolaires (Papaconstantinou, 1981, Fragoudaki, 1985, Tzani, 1988). Vers la fin des années 80, une politique éducative consciente de ces inégalités a été mise en place, avec comme objectif une égalité des chances par la neutralisation des facteurs socio-économiques de l'échec scolaire (Papaconstantinou, 1981). Divers dispositifs expérimentaux ont ainsi été testés depuis 1989, tout d'abord dans une optique de prévention de l'illettrisme et de l'échec scolaire. Des normes officielles ont ainsi été fixées par le gouvernement, telles que la limitation du nombre d'élèves par classe.

Plusieurs programmes pilotes de Soutien Scolaire ont également été mis en place et évalués depuis 1994. L'un d'eux, le *programme opérationnel pour l'enseignement et la formation*, ciblait des *Régions de Priorité Éducative*, délimitées en fonction de besoins éducatifs identifiés. En effet, le principal objectif de ce programme s'inscrivait dans une perspective pédagogique de traitement différencié sur le principe de discrimination positive comme nous le connaissons en France dans le cadre des ZEP. Afin de s'assurer de la pertinence du dispositif, le ministère grec de l'éducation a chargé le Centre National de Recherches Sociales d'évaluer l'identification des établissements. Cette supervision a permis d'éprouver la pertinence de la politique et de vérifier si les desseins politiques étaient en accord avec les besoins identifiés sur le terrain. Un indicateur tenant compte de données en relation avec la réussite scolaire et l'abandon de l'école a ainsi été constitué. Les résultats de cette étude ont montré que la sélection des écoles bénéficiant du programme pilote reproduisait la diversité sociale et éducative du territoire grec. D'autres résultats ont également été mis en évidence, comme un degré de persévérance plus élevé dans l'enseignement secondaire et l'importance de la scolarité dans le projet de vie des enfants migrants. Cette étude a également permis d'observer un abandon scolaire plus important dans les régions touristiquement plus développées (Maratou-Alibranti et al. 2006). Cette analyse de la pertinence du dispositif a permis aux chercheurs de soutenir l'intérêt d'une transformation de ce projet pilote en une politique territorialisée. La base de données constituée par les chercheurs et les résultats positifs de l'évaluation n'ont toutefois pas été suffisants aux yeux des autorités politiques pour mettre en place

définitivement une politique d'éducation prioritaire conforme à ce programme pilote.

La politique de discrimination positive en Communauté française de Belgique prend-elle en compte les contraintes des établissements ? Un exemple d'évaluation de l'à propos

En Communauté française de Belgique, la principale politique d'éducation prioritaire est constituée par les « discriminations positives » (D+). Il s'agit, en fait, de l'attribution de moyens supplémentaires à un nombre limité d'établissements scolaires identifiés centralement comme accueillant un public socio-économiquement défavorisé. Concrètement, la méthode de ciblage se base sur un *indice socio-économique* au niveau des élèves. Il s'agit d'une variable continue dans les tables de recensement d'élèves que possède l'administration, calculée sur la base des caractéristiques du quartier⁷⁶ où est domicilié l'élève. Les établissements bénéficiaires des moyens supplémentaires sont identifiés en fonction de la moyenne des indices socio-économiques des élèves qui y sont inscrits : les établissements dont l'indice socio-économique moyen est le plus faible sont ciblés par la PEP. La limite entre établissements bénéficiaires ou non est définie en fonction de la proportion d'élèves que la PEP désire cibler : environ 12% du total des élèves en Communauté française de Belgique. La différence d'indices socio-économiques moyens entre deux établissements ne doit donc pas être très forte pour que l'un bénéficie de la PEP et pas l'autre. Cependant, il existe une possibilité pour les écoles en situation difficile, mais qui n'ont pas été retenues dans la liste des bénéficiaires de la PEP de faire valoir leur cas et d'être éventuellement ajoutées à la liste, sans toutefois que la proportion d'élèves ciblés ne soit augmentée de plus de 1%.

Une recherche menée par une équipe universitaire (Demeuse et al., 2006) s'est centrée sur le cas de tels établissements, dans le but de prendre en compte les contraintes auxquels ils font face lors de l'identification des bénéficiaires de la PEP. Pour ce faire, les chercheurs ont sélectionné huit établissements qui avaient introduit une demande auprès du ministre. C'est dans ces établissements qui ne bénéficiaient pas ou plus des moyens dévolus à la D+ qu'ils ont recueilli des données par interview des chefs d'établissement et d'autres personnels, observation directe et analyse de registres des écoles. Ils ont ainsi pu analyser de manière plus fine la zone géographique où habitent effectivement les élèves de l'école et les certaines informations de nature pédagogique à propos des élèves. Leurs résultats montrent qu'effectivement, de tels établissements rencontrent des difficultés non reconnues par la PEP en application :

- la population des écoles étudiées provient de quartiers non homogènes et se concentre principalement dans certaines rues, au profil socio-économique plus défavorisé que la moyenne du quartier pris dans son ensemble ;

⁷⁶ La plus petite unité territoriale pour laquelle des informations statistiques sont disponibles, soit en moyenne un ensemble de 500 habitants.

- ces établissements font face à des taux d'absentéisme élevés, à une importante instabilité des élèves, et accueillent des élèves ayant accumulé du retard dans d'autres établissements.

En conséquence, les chercheurs ont plaidé pour la poursuite de travaux de recherche examinant les possibilités de prise en compte d'indicateurs de type pédagogique (tels que les flux d'élèves et leur retard accumulé) dans le ciblage des établissements, et pour la transformation du principe dichotomique de la PEP en une fonction continue d'attribution des moyens aux établissements. D'autres recherches, commanditées par le Gouvernement, ont été effectuées en ce sens (Demeuse et al., 2007). Ces évaluations contribuent bien à examiner l'à-propos de ce type de politiques au sens où elles interrogent les sources statistiques utilisées : la méthode de ciblage est en effet tributaire du niveau d'analyse (le quartier) imposé par les services de statistique fédérale et les impératifs de protection de la vie privée⁷⁷.

Efficacité, efficience et impact: la question des effets des PEP

Définition des qualités transversales

Bouchard et Plante (2002, p. 230) définissent de manière classique le concept **d'efficacité** : « L'efficacité se définit ici comme le lien de conformité entre les objectifs visés par [un programme] et les résultats effectivement obtenus. Elle peut être considérée comme l'expression du degré d'atteinte des objectifs réellement visés ou encore comme le nombre d'objectifs effectivement atteints parmi l'ensemble des objectifs effectivement visés. » Il s'agit évidemment d'un aspect essentiel : le programme permet-il d'atteindre les intentions visées et, si ce programme est pertinent, peut-il répondre aux besoins des individus et de la société ?

La définition de **l'efficience**, par Bouchard et Plante (2002, p. 231) est, elle aussi, très classique. L'efficience d'un programme revient à envisager son optimisation. Sa mesure permet de constater une économie des moyens mobilisés sans altérer la qualité des résultats obtenus. Ce gain peut se manifester sous différentes formes, il s'agira soit d'une amélioration des résultats à moyens constants et/ou d'une diminution des moyens sans altération des résultats. Les auteurs précisent : « *Comme l'efficience ne doit aucunement altérer l'efficacité, cette qualité ne peut donc être considérée que dans le cas où un organisme a déjà fait la preuve de son efficacité, ou est en voie de le faire. Pour être considéré comme efficient, un organisme ou une institution éducative doit satisfaire à l'une ou l'autre des deux conditions suivantes :*

- *augmenter le degré d'atteinte des objectifs visés sans accroître les moyens alloués dans le fonctionnement pour y parvenir ;*

⁷⁷ Une désagrégation des informations pourrait être menée à un niveau plus fin, par exemple, la rue, mais conduirait à permettre des identifications individuelles, ce qu'interdit la législation.

- *diminuer les moyens alloués pour son fonctionnement, sans diminuer le degré d'atteinte des objectifs visés, c'est-à-dire, sans réduire son efficacité.* » (Bouchard et Plante, 2002, p. 231)

Cette qualité est essentielle : les ressources étant toujours limitées, « faire des économies » permet de mieux dépenser les ressources pour atteindre ses objectifs. Mais, produire de meilleurs résultats avec les mêmes ressources est aussi une manière très positive de considérer l'efficacité. La composante « coût », telle qu'elle est présentée par Bouchard et Plante, est subordonnée aux objectifs et donc, à l'efficacité.

Enfin, dans certains domaines, un programme peut avoir des résultats qui n'étaient pas prévus et qui ne correspondent pas à des objectifs poursuivis officiellement. Il peut s'agir de l'influence d'un curriculum caché ou, plus largement, de l'effet inattendu de certaines composantes du programme. On peut donc définir, de manière générale, **l'impact** comme « *le lien de conformité entre les résultats attribuables à l'organisme, mais non voulus ou non visés de façon explicite à travers ses objectifs, et les exigences sociales, économiques, sociétales, physiques, psychologiques et autres de l'environnement dans lequel il agit et interagit. L'impact prend ainsi en considération la nature des effets non prévus de l'organisme en lien de conformité avec les attentes des divers environnements avec lesquels il est en contact.* » (Bouchard et Plante, 2002 ; p. 232). L'impact peut aussi bien être positif que négatif, impliquer uniquement les élèves ou d'autres individus. Il peut aussi conduire à une remise en cause du programme lui-même, des objectifs visés...

Quand peut-on dire qu'une évaluation d'une politique d'éducation prioritaire nous renseigne sur ses effets ? L'évaluation de l'efficacité nécessite de disposer d'une mesure d'entrée de l'atteinte des objectifs et d'une mesure de sortie, réalisées de manière à pouvoir imputer à la PEP les éventuelles évolutions, c'est-à-dire d'un modèle quasi-expérimental (un modèle expérimental étant dans la quasi-totalité des cas impossible). L'évaluation de l'efficacité demande d'ajouter à ces éléments la composante « coût » de la politique : les effets constatés justifient-ils les ressources mises en jeu ? Un exemple d'évaluation de l'efficacité et de l'efficacité nous est fourni par l'évaluation de la politique d'encadrement renforcé en Communauté flamande de Belgique (Bollens et al. 1998). Enfin, l'évaluation de l'impact pose davantage de problèmes méthodologiques, puisque cette qualité transversale se centre sur des effets non voulus, et donc ne faisant pas l'objet en principe d'une mesure précise, ni à l'entrée, ni à la sortie. Dans ce cas, l'évaluation ne se basera pas sur des modèles de type quasi-expérimentaux, et sera par conséquent moins robuste dans ses inférences causales. Un exemple d'évaluation de l'impact est fourni par une recherche sur les effets de systèmes de la politique de discrimination positive en Communauté française de Belgique (Bouchat et al. 2005 ; 2008).

Il faut bien avouer que souvent, lorsqu'il s'agit de politiques éducatives, les mesures d'entrées manquent (Demeuse et Monseur, 1999), de sorte qu'il est très difficile de mener une évaluation stricto sensu de leur efficacité et de leur efficacité. Cependant, il arrive aux décideurs politiques de prendre des décisions

concernant l'efficacité et, plus souvent, l'efficience des PEP en l'absence d'une telle évaluation. D'autres types d'évaluation, moins robustes, telle que l'évaluation de la qualité perçue, mèneront alors à la décision politique de réforme ou d'abandon d'une PEP, sous l'argumentation qu'en l'état actuel, elle est inefficace, voire inefficente.

En effet, si comme le montrent Bouchard et Plante (2002), la qualité perçue (ce que les usagers pensent du programme ou du dispositif) est un élément important, à côté de la qualité voulue (annoncée dans les objectifs) et de la qualité rendue (ce qui se déroule réellement, les effets tangibles), les auteurs nous mettent en garde contre une utilisation excessive des évaluations de l'efficacité perçue, souvent présentées à tort comme de réelles évaluations de l'efficacité. L'atteinte des objectifs et la satisfaction des usagers, s'ils peuvent être liés, ne vont pas automatiquement de pair. Pour donner un exemple, des élèves peuvent très bien être insatisfaits du contenu de programme de leur formation, alors que la maîtrise de ces compétences est considérée comme essentielle pour l'insertion dans la société. La supervision des Programmes Pilotes en Grèce correspond bien à un exemple d'évaluation de leur efficacité perçue ayant mené à une décision quant à leur efficience: jugés efficaces et bien accueillis par les acteurs de terrain, ils n'ont pas été poursuivis car jugés trop coûteux pour être généralisés.

L'évaluation de la politique d'encadrement renforcé en Communauté flamande de Belgique : entre efficacité et efficience

Un exemple d'évaluation de l'efficience nous est fourni par une évaluation réalisée dans le cadre de la politique *d'encadrement renforcé* (ER) en Communauté flamande de Belgique (Bollens et al. 1998). Cette PEP instaurée en 1993 et remplacée en 2002 par un dispositif plus large, consistait en l'attribution de moyens supplémentaires, principalement sous la forme de personnel éducatif, à des établissements d'enseignement primaire ciblés en fonction du désavantage socio-économique de leur public (Friant et al. 2008). Après cinq ans de mise en œuvre, une évaluation des effets de ce dispositif a été commanditée par le Gouvernement, principalement dans une optique d'identification des actions ayant les effets les plus significatifs (Bollens et al. 1998).

Pour ce faire, une équipe interuniversitaire a investigué, durant deux années scolaires consécutives, les performances des élèves à des épreuves standardisées de la fin de l'école maternelle à la deuxième année primaire dans 36 établissements, et les ont mises en rapport avec les mesures prises dans le cadre de l'ER dans ces établissements. Les chercheurs ont premièrement mis en évidence des résultats mitigés du point de vue de l'efficacité de l'ER: un effet positif lié à l'appartenance à une école ciblée sur les progressions des élèves, révélé par une analyse de régression; mais aucune influence de l'ER sur la réduction de la proportion d'élèves orientés vers l'enseignement spécialisé, alors que l'un des objectifs principaux de cette politique était de réduire cette proportion (Van Heddegem et al. 2003). Afin d'étudier les moyens possibles d'accroître l'efficience des mesures, les chercheurs ont introduit, comme variables explicatives de l'évolution des performances scolaires, les différents types d'actions réalisées par les écoles dans

le cadre de l'ER. Les résultats de ces analyses ont surtout montré que les effets constatés n'étaient pas spécifiquement dus aux principes promus par l'ER, mais plutôt à la sensibilisation qu'amène cette politique, peu importe les actions concrètes dans les classes. Toutefois, les chercheurs ont pu constater certains effets, leur permettant de formuler des recommandations au politique, telles que le fait de donner des consignes strictes quant à l'utilisation temps d'apprentissage supplémentaire octroyé et de mettre l'accent sur le style d'interaction de l'enseignant avec les élèves, de ne pas miser trop sur la différenciation pédagogique au sein des classes... mais aussi de continuer les évaluations du dispositif. De manière cohérente avec les résultats de cette évaluation, la politique ER a été refondue en 2002 au sein d'un nouveau programme (*Égalité des chances en éducation*), prenant en compte les recommandations de l'évaluation, en conditionnant l'octroi des moyens supplémentaires à l'analyse de leur contexte, la remise d'un projet, et l'évaluation positive réalisée par l'inspection de l'enseignement après trois années de mise en œuvre.

La supervision des Programmes Pilotes en Grèce : une évaluation de leur efficacité perçue

S'inscrivant dans le deuxième *Cadre Communautaire d'Appui*⁷⁸ dont a bénéficié la Grèce, un *Programme opérationnel pour l'enseignement et la formation professionnelle initiale I* fut créé. Plusieurs actions évaluatives ont pu être mises en place sous la forme de programmes pilotes. La première fut chargée de définir les Régions de Priorité Éducative (Maratou-Alibranti et al. 2006) tandis qu'une autre, supervisée par l'université de Thessalonique, eut pour mission de veiller à la coordination et à la mise en place du dispositif.

Un arrêté ministériel octroya à plusieurs équipes universitaires la responsabilité scientifique et la supervision du dispositif. Organisées en réseau, ces équipes universitaires couvraient l'ensemble du territoire national. Ainsi chacune a pris en charge la conduite de dispositif au niveau local. Concrètement, leur tâche a commencé par un travail d'approche des établissements scolaires. Effectivement, la participation des établissements ciblés par la politique n'était ni automatique, ni obligatoire. Il s'agissait d'une collaboration volontaire et spontanée. Dans cette optique, les enseignants ont été mobilisés par la recherche. Afin d'optimiser cette relation, un questionnaire leur a été remis afin de collecter des informations qui caractérisent leur établissement (Varnava-Skoura et Vergidis, 2004). Ils ont été amenés à prendre position sur leur pratique enseignante ainsi que sur les causes de l'échec scolaire de leurs élèves. Toutes ces démarches ont nécessité une implication importante dans équipes universitaires au niveau local et à toutes les étapes du suivi. Finalement, la supervision des opérations avait comme but ultime de vérifier le fonctionnement du programme et d'évaluer les résultats qu'il produisait.

⁷⁸ Les actions mises en place dans ce contexte sont subsidiées à raison de 75 % par un financement européen et à 25 % par des fonds publics grecs. Le *Programme opérationnel pour l'enseignement et la formation professionnelle initiale I* fut achevé en 2000.

Plusieurs supports ont été utilisés pour mesurer l'efficacité des Programmes Pilotes : des évaluateurs internes et externes ont été mobilisés. Les performances scolaires constituent le premier indicateur d'efficacité. Des résultats très positifs sont ressortis de la première année d'application dans 30 écoles de l'enseignement primaire (des écoles maternelles ont également été touchées en prévention) et secondaire (premier cycle). Ces données encourageantes ont conduit à sa prolongation : deux nouvelles phases ont suivi et ont permis de cibler un total de 127 établissements.

Les chercheurs ont réalisé une enquête par interviews auprès des enseignants et des élèves, permettant d'appréhender l'efficacité perçue du dispositif sur le terrain. Leur témoignage permettait également d'évaluer les changements occasionnés par l'instauration de cette politique. Les résultats ont montré que la mise en place de ce programme a été accueillie de manière positive, tant par les enseignants que par les élèves. Aucune suite ne fut donnée à ces Programmes Pilotes malgré les propos favorables et encourageants des autorités et l'évaluation positive de son efficacité perçue. Les principales raisons évoquées résident dans le coût trop élevé de l'application d'un tel programme et le manque d'une politique éducative globale luttant contre l'échec scolaire (Varnava-Skoura et al. 2008). L'abandon de ce programme aurait donc trait à son manque d'efficience, si on considère en quelque sorte le rapport qualité-prix ou, s'il s'agit uniquement de contraintes budgétaires liées au financement du système éducatif dans son ensemble, à son manque d'à-propos⁷⁹.

La discrimination positive en Communauté française de Belgique (D+) produit-elle des effets de système ? Une évaluation de l'impact

En Communauté française de Belgique, dans le cadre du programme d'évaluation de la politique de discrimination positive, un rapport de recherche a été remis par Bouchat et ses collègues (2005) au ministre en charge de cette politique. L'objectif de cette étude commanditée était de mesurer et de comprendre certains effets de système engendrés par la D+, et ainsi vérifier l'hypothèse d'une stigmatisation des écoles en D+ en étudiant la mobilité scolaire dans l'enseignement fondamental. La crainte en effet de beaucoup d'observateurs du système éducatif belge francophone est que la D+ stigmatise les écoles bénéficiaires, ou les dote d'une image d'écoles spécialisées dans le traitement des situations difficiles. Cette stigmatisation des écoles en D+ pourrait amener d'autres écoles à se décharger sur elles de leur responsabilité à l'égard des élèves en difficulté, ce qui accroîtrait encore la ségrégation scolaire. Un tel soupçon de stigmatisation se justifie notamment dans la publication annuelle des indicateurs de

⁷⁹ La seconde hypothèse ne doit sans doute pas être rejetée trop rapidement puisque ce projet s'inscrivait dans un programme de financement européen et que sa pérennisation et son extension auraient certainement dû être imputées au budget ordinaire du ministère de l'éducation. Comme dans d'autres pays, par exemple dans le cas des nouveaux entrants de l'est, un certain nombre d'actions sont guidées par des programmes spécifiques et bénéficient d'un financement opportun qu'il ne serait pas nécessairement possible de dégager du budget ordinaire. Des actions jugées efficaces ne seront donc pas nécessairement pérennisées si l'opportunité disparaît.

l'enseignement qui annoncent que de « nombreux changements d'établissement produisent, outre des difficultés d'organisation, une ségrégation des publics tout au long du parcours scolaire » (Ministère de la Communauté française, 2007, p 34).

Dans l'enseignement fondamental en tous cas, les résultats obtenus par une analyse des flux d'élèves entre écoles sur la base des données de l'administration n'ont pas confirmé l'hypothèse de départ des chercheurs. En effet, d'une part, la majorité des flux observés entre les écoles en D+ et les autres s'opèrent entre écoles proches du seuil d'attribution des moyens, c'est-à-dire entre écoles défavorisées. D'autre part, le nombre d'élèves passant d'écoles en D+ vers d'autres qui ne le sont pas n'est pas négligeable. Cette observation, combinée avec le fait que les écoles en D+ constituent une porte d'entrée importante pour les publics extra-européens, amène les auteurs à conclure que les écoles en D+ jouent en quelque sorte le rôle de tremplin ... Effet non voulu dans les intentions politiques. Quant à la stigmatisation, les auteurs ont pu conclure de leurs observations que l'attribution de l'étiquette d'école en discrimination positive influence moins les stratégies parentales que d'autres indicateurs tels que les caractéristiques « visibles » du public comme son origine sociale, ethnique ou culturelle ou la réputation de l'école.

Cohérence et synergie : la question de la coordination des PEP

Définition des qualités transversales

L'évaluation de la **cohérence** correspond à l'examen des ressources mobilisées afin d'atteindre les objectifs de la politique prioritaire. Ces ressources regroupent les moyens humains et matériels mis en œuvre. Si les intentions pédagogiques sont belles et bien pertinentes, il convient encore de s'assurer de l'adéquation des moyens et de la compatibilité de ceux-ci entre eux. Par exemple, les enseignants ou les formateurs ont-ils des qualifications adéquates et complémentaires ? Le matériel qui leur est fourni peut-il leur être utile pour atteindre les objectifs de l'enseignement ou de la formation ? Les instructions qui sont fournies à chacun sont-elles compatibles ? Chacun partage-t-il bien les valeurs et les objectifs communs ? Voilà quelques questions qui permettent de s'assurer concrètement de la cohérence d'un programme.

La **synergie** évalue la mise en place et la coordination des moyens humains. Le fonctionnement en place est-il optimal pour obtenir les résultats attendus ? Cette démarche se fait à plusieurs niveaux. Ce sont l'action collective de l'équipe et sa dynamique qui sont évaluées. À la prise en compte des aspects économiques des moyens, la synergie ajoute la prise en compte des actions et des caractéristiques des personnes, comme condition susceptible de concourir à l'efficacité. La synergie concerne la coordination, les communications, les attitudes, le climat organisationnel bref, tout ce qui relève de la nature humaine et des interactions entre acteurs.

L'évaluation de la cohérence et de la synergie d'une PEP se produit généralement dans le cadre d'évaluations plus larges intégrant également les

qualités transversales que sont l'efficacité (le degré d'atteinte des objectifs visés), voire l'efficience (l'efficacité augmentée de la composante « coût » de la politique). Ces deux qualités transversales ne seraient donc pas évaluées pour elles-mêmes, mais plutôt dans le but de mieux identifier les causes de l'inefficacité (avérée ou supposée) d'une PEP, avec pour optique d'en tirer des leçons pour une prochaine réforme. L'évaluation des *Education Action Zones* anglaises nous en fournit un bon exemple (Ofsted, 2003 ; Power et al. 2004 ; Antoniou, Dyson et Raffo, 2008, pour une synthèse).

Les « Education Action Zones » en Angleterre : un manque de cohérence et de synergie pour expliquer l'inefficacité ?

Le système éducatif anglais se caractérise par de nombreuses politiques que l'on peut qualifier de PEP, classées par Antoniou, Dyson et Raffo (2008) en trois types, selon qu'elles sont basées sur des établissements scolaires, sur des zones ou sur des groupes d'élèves à risques. Depuis 1997, le gouvernement *New Labour* anglais s'est centré sur des objectifs en termes d'inclusion sociale, voyant notamment dans la concentration de problèmes dans certaines zones un risque majeur pour cette inclusion sociale : les effets de l'appartenance à un groupe à risque étaient augmentés par le fait de vivre dans des zones de forte concentration de ces groupes (Antoniou et al. 2008). Des *Education Action Zones* (EAZs) ont donc été créées de manière à toucher les groupes à risques et à contrecarrer les effets négatifs des zones en favorisant des partenariats entre les écoles de la zone, l'autorité locale, le monde des affaires, le secteur caritatif et les représentants de la communauté. Chacune de ces zones devait développer un programme d'action pour lutter contre les problèmes scolaires. Pour ce faire, le gouvernement dépensait 750 000 Livres Sterling par an.

Guidés par une optique d'*evidence based policy*, et aidés par leur capacité accrue à lancer des initiatives centralisées, les gouvernements *New Labour* ont commandité de nombreuses évaluations des PEP, et notamment des EAZs. Ces évaluations ont débouché sur des résultats mitigés, menant le gouvernement à adapter les EAZs en un nouveau programme, *Excellence in Cities* (EiC). Deux évaluations en particulier ont amené le gouvernement à tirer des conclusions concernant les EAZs : l'une menée par l'Office for Standards in Education (Ofsted, 2003), l'autre menée par une équipe interuniversitaire subventionnée par l'*Economic and Social Research Council* (Power et al. 2004).

L'étude de l'OFSTED (2003) s'est basée sur les données d'une enquête menée en 2002 auprès des 48 EAZs mises en place en 1999 et centrée sur les opinions des acteurs concernant les progrès des EAZs dans la manière de faire face aux difficultés ciblées. Dans le cadre de cette enquête, des inspecteurs de l'éducation passèrent deux jours dans chaque zone, recueillant les données sous forme d'interviews des équipes pédagogiques et des élèves. Les résultats de cette étude furent mitigés quant à la cohérence et à la synergie des EAZs. En effet, si certains effets positifs des zones ont été perçus, notamment dans l'implémentation de certains programmes, l'engagement de personnel spécialisé et la collaboration entre écoles d'une même zone, de nombreux problèmes de cohérence et de

synergie sont apparus, expliquant le faible effet de la politique EAZ sur les performances des élèves (Ofsted, 2003). Ainsi, les zones:

- n'étaient d'aucune aide dans l'atteinte de certains objectifs (par exemple, lutter contre le décrochage scolaire) ;
- ne disposaient pas des données suffisantes, ni des méthodes adéquates d'évaluation pour piloter leur action ;
- n'avaient pas l'autorité nécessaire pour contrôler l'utilisation des moyens supplémentaires par les établissements, ni pour modifier les pratiques au sein des écoles ;
- dialoguaient insuffisamment avec les autorités locales en matière d'éducation: aucun consensus quant aux initiatives des zones ou quant au ciblage des établissements à aider en priorité ;
- avaient tendance à produire un trop grand nombre de projets, de sorte que les moyens étaient éparpillés et ne touchaient finalement que très peu le public initialement ciblé par la politique EAZ.

Ces résultats soulignant les problèmes de cohérence et de synergie dans les EAZ ont été complétés par les résultats d'une étude de Power et al. (2004), allant dans le même sens... et publiés alors que les EAZs avaient déjà été remplacées par le programme EiC. Le but des chercheurs était d'étudier la trajectoire de la politique EAZ et de réaliser un état des lieux général de ses effets. Pour ce faire, ils ont échantillonné six zones et utilisé des données variées incluant à la fois des interviews d'acteurs clés du système éducatif et des EAZs en particulier, des ressources documentaires concernant les EAZs, des observations de classe et des résultats aux tests externes. Les résultats de cette étude sont nombreux.

Cette étude a d'abord produit des résultats en termes d'efficacité. Une analyse de régression multiple a ainsi montré que les écoles dans les EAZs ne produisaient pas de meilleurs résultats aux examens nationaux (voire produisaient des résultats moins bons) que les écoles émergeant de la même autorité mais non incluses dans les EAZs. Mais les chercheurs ont également fait un certain nombre de constats concernant la cohérence et la synergie :

- Les ressources (notamment relatives aux NTIC) acquises grâce aux fonds supplémentaires étaient souvent mal utilisées : alors que les fonds avaient permis d'acquérir le matériel, les établissements ne disposaient pas du budget nécessaire à sa maintenance ni à la formation du personnel à son utilisation ;
- L'investissement du secteur privé dans les zones était problématique : les bonnes intentions des compagnies privées avaient disparu une fois qu'il était devenu clair que le Gouvernement n'avait pas l'intention de créer du profit avec les EAZs et leur implication était relativement faible. De même, le financement de la part du secteur privé était fluctuant, notamment en fonction des changements dans le personnel des compagnies.
- La synergie entre personnes impliquées dans l'EAZ était problématique : une forte division entre les chefs d'établissements « croyants » en la politique et les sceptiques, peu d'enseignants impliqués, ainsi que des

réactions mitigées des enseignants quant au travail en réseau et en collaboration avec le secteur privé.

- Les *Education Action Forums*, structures chargées de gérer les zones, bien qu'au départ ouvertes aux partenariats entre écoles, secteur privé et société civile, étaient en réalité surtout composées de chefs d'établissements et de quelques représentants du secteur privé : peu de représentants de la société civile étaient présents, et les réunions laissaient peu de place à la discussion et à l'introduction de nouveaux sujets.

En conséquence du manque d'efficacité des EAZs, vraisemblablement dû au manque de cohérence et de synergie dans leur application, le Gouvernement décida en novembre 2001 de mettre fin aux EAZ et d'amalgamer les zones dans la nouvelle PEP : *Excellence in Cities*, programme plus étroitement ciblé et surtout plus prescriptif que les EAZs.

La durabilité et la flexibilité : la question de la pérennisation de la PEP

Définition des qualités transversales

« La durabilité [...] se définit dans le modèle comme le lien de conformité entre les objectifs visés [...] et le maintien, dans le temps, des résultats obtenus. (Bouchard et Plante, 2002, p. 230). Si les résultats à court terme ont leur importance et permettent de s'assurer de l'efficacité d'un programme, les enseignants et les autres acteurs espèrent sans doute produire des effets à long terme et inscrire la formation dans un horizon temporel d'une certaine ampleur : les formations scolaires ne visent pas uniquement à permettre de réussir les examens de l'année scolaire en cours, mais à préparer les adultes de demain. [...] Cette dimension est naturellement plus difficile à évaluer que l'efficacité à court ou à moyen terme, même si, techniquement, il s'agit de comparer également des performances ou des résultats réels à ceux qui sont escomptés. La distinction entre efficacité et durabilité semble pertinente au sens où cette dernière souligne l'importance de dépasser l'appréciation des seuls résultats immédiats, même si ce qui les distingue est uniquement le délai entre la fin de l'apprentissage et l'évaluation des performances des élèves ou des apprenants » (Demeuse et Stauven, 2006, p. 205).

La flexibilité d'un programme correspond à sa capacité d'adaptation et de changement. Cette qualité transversale est très utile et est envisagée comme une « méta » qualité. Elle prend en compte plusieurs données. Tout d'abord, il est question de déceler les améliorations potentielles de la politique prioritaire et ensuite, de mesurer la manière dont cette même politique serait capable de les mettre en œuvre.

Plusieurs constats peuvent être établis dans l'analyse de la flexibilité. La « flexibilité efficiente » (Bouchard et Plante, 2002) correspond à la meilleure des situations car la politique évaluée dispose d'une capacité suffisante pour mettre en place les améliorations proposées. Par contre, on parle de « flexibilité en rupture » (Bouchard et Plante, 2002) lorsque des lacunes sont constatées et qu'une solution ne paraît pas envisageable. C'est la flexibilité qui permet d'assurer la pérennité sans

nécessiter de réformes en profondeur. Cela ne signifie pas que les programmes doivent être flous et les enseignants ou les formateurs versatiles, mais qu'un programme bien pensé, en fonction de l'identification de besoins, permet une certaine marge de manœuvre à des acteurs réflexifs. Dit autrement, un programme doit permettre des ajustements nécessaires, sans un détricotage complet et une remise en cause fondamentale en fonction de fluctuations contextuelles. Il doit, par exemple, permettre de tenir compte de réalités locales et de contraintes prévisibles sans qu'il soit nécessaire de procéder à une refonte de l'ensemble. Ainsi, l'arrivée de nouveaux groupes d'élèves ne doit pas nécessairement remettre en cause la totalité du programme.

Les ZEP en France, leur durabilité et leur flexibilité : les enseignements du rapport Moisan et Simon

Les Zones d'Éducation Prioritaires se sont établies en France avec le ministre Alain Savary en 1982. A l'époque, leur objectif était de réduire l'impact des inégalités sociales sur la réussite scolaire des élèves. Ce dispositif est le premier en France à poursuivre une volonté d'équité⁸⁰ en se basant sur une stratégie inégalitaire c'est-à-dire que les établissements implantés dans ces Zones bénéficient d'un soutien accru de l'Éducation nationale. Des principes ont été définis de manière explicite ou non :

- *« l'origine sociale est un déterminant puissant de la réussite scolaire des enfants ;*
- *la concentration de publics défavorisés économiquement, socialement et culturellement dans certains quartiers ou établissements accroît encore cette inégalité ;*
- *le système peut et doit compenser cette inégalité par une priorité en terme de moyens (donner plus à ceux qui ont moins) et d'attention (projets, formation, évaluation) ;*
- *cette politique ne portera pas ses fruits si elle est pilotée « au plus près » de façon à ce que les projets et les actions reposent sur un diagnostic de difficultés. La définition des zones, l'attribution des moyens et l'examen des projets relèvent donc du niveau académique ou départemental et non pas national ;*
- *l'école ne peut pas lutter seule contre l'ensemble des difficultés, il faut donc qu'elle travaille en cohérence avec ses partenaires. »* (Moisan et Simon, 1997).

Le rapport publié en 1997 par les inspecteurs généraux Moisan et Simon propose l'évaluation de ce dispositif qui était déjà d'application depuis près de 15 ans. Plutôt que d'évaluer la pertinence de la politique, les inspecteurs généraux ambitionnent de mesurer l'efficacité comparée des ZEP en France. Cependant, la durée d'application de ce programme est une donnée à prendre en compte dans son évaluation. En 15 ans, l'Éducation nationale, les mentalités enseignantes et politiques ont évolué. L'accès aux études et à une qualification a, lui-aussi, connu des avancées majeures. La « course » aux diplômes s'est intensifiée et la

⁸⁰ Rapport public annuel du Conseil d'Etat, 1997.

qualification a eu tendance à se complexifier (Duru-Bellat, 2006). Parallèlement, d'autres agents économiques et sociaux ont changé. La problématique du chômage s'est notamment modifiée et son taux a pris de l'ampleur. Face à ce constat, il est clair que les inégalités n'ont pas disparu mais elles se sont peut-être modifiées.

L'efficacité du système éducatif français a fait l'objet de multiples recherches. Des équipes universitaires et les inspections générales ont identifiés les facteurs internes à chaque établissement scolaires lesquelles ont des conséquences sur la réussite des élèves. Historiquement, les ZEP ont connu plusieurs cycles en matière d'intérêt politique et académique ponctués de périodes de relance ou d'oubli.

Plusieurs angles de vue ont été investigués dans le cadre de cette recherche. Un total de 446 ZEP ont été analysées par les deux auteurs, dont 36 d'entre elles ont subi un examen qualitatif plus approfondi. Cet échantillon plus restreint a été choisi en vue de représenter la plus grande diversité contextuelle possible en matière de ZEP. La situation géographique, territoriale, le degré de concentration des difficultés et le degré de performance des élèves de sixième (score de réussite en mathématiques et en français à l'évaluation nationale) ont été pris en compte. Sous la forme d'entretiens, le personnel de terrain a été interrogé sur différents effets présents dans les établissements (effet ZEP, effet projet, effet « maître », effet « leader »...). L'objectif poursuivi par Moisan et Simon était d'identifier des facteurs explicatifs de la réussite et de l'échec de la population scolaire.

Il ressort de l'analyse de cet échantillon que les caractéristiques de cette population est très variable d'une ZEP à l'autre, d'un contexte à l'autre. Ces facteurs « externes » jouent un rôle et influencent considérablement les chances de réussite scolaire. Dès lors, trois indicateurs ont été établis afin de collecter un maximum d'informations sur les ZEP étudiées. Les indicateurs de résultats abordent la question des scores obtenus aux différents brevets ainsi que les appréciations des enseignants, les indicateurs relatifs aux facteurs externes concernent les informations sur la population scolaire, l'environnement de l'école ou les intervenants collaborateurs de l'école tandis que les indicateurs d'efficacité interne représentent des facteurs déterminants de réussite potentiels propres à chaque établissement.

À l'issue de leur analyse, les auteurs ont constaté que les années passées ont érodé le système depuis sa mise en place et ont tiré des conclusions et recommandations en termes de durabilité et de flexibilité des ZEP (Moisan et Simon, 1997) :

- une certaine usure du programme qui, selon les auteurs, a peut-être trop accumulé les silences successifs des autorités politiques et académiques ;
- un détournement des objectifs politiques. Selon eux, une réaffirmation des intentions politiques apparaît comme indispensable à tous les niveaux académiques ainsi qu'une recentration des apprentissages scolaires. L'acquisition de savoirs doit être réaffirmée parmi les missions essentielles de l'Éducation nationale. Elle permettra la construction d'une culture commune et d'une formation propice à l'insertion sociale ;

- une redéfinition nécessaire de la carte des ZEP, avec un caractère plus humain. Selon les auteurs en effet, à force de s'être élargie à d'autres établissements pendant 15 ans, la politique des ZEP s'en ressent et influence la réussite scolaire ;
- un accroissement et un renforcement nécessaire de la communication et de la collaboration inter-ZEP, de manière à ce que l'expérience des ZEP productrices de réussite puisse être généralisée.

Conclusions

Si, globalement, l'évaluation des PEP est encore timide (Frاندji, 2008), des évaluations ne manquent pourtant pas dans certains pays du moins. Malheureusement, lorsqu'elles existent, elles sont souvent peu systématiques et n'offrent pas toutes les garanties qui peuvent en être attendues. Sans doute l'absence d'un modèle global de l'évaluation de programme et de définitions claires des dimensions à prendre en compte et à opérationnaliser constituent-elles des obstacles importants. Si l'exercice réalisé dans le cadre de ce chapitre est difficile, c'est particulièrement parce que, pour paraphraser Bouchard et Plante (2002), si tout le monde prétend évaluer une PEP, personne ne veut s'astreindre à définir précisément ce qui est évalué... de sorte qu'il en résulte un certain flou dans l'évaluation des PEP. Comme on le verra dans le chapitre suivant (Broccolichi, 2009), ce flou et les absences d'information ne sont pas anodins, mais au-delà des « bonnes mauvaises raisons », l'utilisation d'un modèle global de l'évaluation permettrait sans doute de dissiper une partie de ce flou :

- En reconnaissant le fait que la « qualité » est relative, composée de différentes dimensions transversales qu'il est possible de définir et d'évaluer. Les démarches pédagogiques initiées par une PEP pourraient ainsi se révéler efficaces, mais très peu pertinentes en regard du groupe spécifique qu'elle vise ou sans rapport avec les véritables besoins de ce groupe. L'évaluation de certaines qualités transversales est aussi conditionnée par l'évaluation d'autres qualités transversales : aucune évaluation de l'efficacité ne peut se faire sans évaluation préalable de l'efficacité, de même qu'une évaluation de la synergie ne peut se faire sans évaluation de la cohérence.
- En utilisant des méthodes d'évaluation adaptées à la qualité transversale visée. Ainsi, l'évaluation de l'efficacité d'une PEP et de son à propos nécessitent des méthodes d'évaluation très différentes : la première exige une méthode permettant des inférences causales, pas la seconde.
- En utilisant des termes tels que « efficacité » à bon escient, et non pas pour désigner, par exemple, le degré de satisfaction des usagers, même si celle-ci a toute son importance.

Une seconde explication réside dans la situation de quasi-impossibilité d'évaluation de certaines qualités transversales, plus particulièrement celles concernant la question des résultats des PEP, et ce pour deux raisons principales (Demeuse et al. 2008). Prem irement, les intentions et objectifs des PEP sont

souvent déclinés en termes peu opérationnels, tel que le fait d'*assurer à tous les élèves des chances égales d'émancipation sociale* (objectif de la discrimination positive en Communauté française de Belgique): on comprend vite que l'évaluation du degré d'atteinte d'un tel objectif pose des problèmes quasi-insurmontables aux évaluateurs et suppose, pour l'évaluer, de définir des objectifs intermédiaires qui n'ont pas nécessairement été envisagés lors de la définition de cette politique. L'évaluation de l'efficacité, de l'efficience et de la durabilité des PEP se verrait ainsi facilitée par la déclinaison d'objectifs plus précis et plus faciles à opérationnaliser. Ensuite, même au cas où les objectifs de la PEP sont opérationnalisés (par exemple, en termes de compétences des élèves), il est souvent impossible de disposer d'une mesure d'entrée, c'est-à-dire de données utilisables avant la mise en œuvre de la PEP, et parfois même d'une mesure de sortie, notamment lorsque les réformes succèdent rapidement aux réformes, ce qui hypothèque toute évaluation. C'est le cas, par exemple, en l'absence d'évaluation externe systématique : sans évaluation comparable des compétences des élèves, il est impossible d'évaluer le degré d'atteinte des objectifs visés. Si l'objectif est de mieux connaître les effets des PEP en Europe, alors nous pouvons reformuler la recommandation que Demeuse et Monseur formulaient déjà en 1999 dans le cadre belge francophone : « *Ne laissons pas, comme nous en avons souvent l'habitude, la porte entre ouverte. Changeons cette habitude de la non mesure qui permet toujours aux détracteurs d'une initiative et à ses promoteurs d'affirmer, en même temps, que c'était la pire ou la meilleure des idées* » (p. 22).

Références bibliographiques

- ANTONIOU, L., DYSON, A., & RAFFO, C., (2008). Entre incantation et fièvre : les nouvelles politiques d'éducation prioritaire en Angleterre (1997-2007). In M. Demeuse, D. Frandji, D. Greger, & J-Y. Rochex (Eds). *Les politiques d'éducation prioritaire en Europe: Conceptions, mises en oeuvre, débats*. Lyon : INRP.
- BOUCHARD C, & PLANTE J. (2002). La qualité : mieux la définir pour mieux la mesurer. *Les Cahiers du Service de Pédagogie expérimentale*, 11-12, 219-236.
- BOUCHARD C. (2002). La qualité d'un organisme : construction et expérimentation d'un dispositif d'indicateurs de la qualité. Thèse de doctorat, Sciences de l'Education, Université Laval.
- BOUCHAT T-M., DELVAUX B. ET HINDRYCKX G. (2005), *Discrimination positive et mobilité scolaire*, Rapport de recherche, Cerisis-UCL et SPE-ULg.
- BOUCHAT T-M., DELVAUX B. ET HINDRYCKX G. (2008), Mobilité scolaire et composition sociale des écoles. Le cas de l'enseignement fondamental en Communauté française de Belgique. *Les cahiers de recherche en éducation et formation*, n° 62.
- DEMEUSE, M., FRANDJI, D., GREGER, D., & ROCHEX, J-Y (Eds) (2008). *Les politiques d'éducation prioritaire en Europe: Conceptions, mises en œuvre, débats : Conceptions, mises en œuvre, débats*. Lyon: INRP.

- DEMEUSE M., FRIANT N., & NICAISE I. (2008). Onderwijsvoorrrangsbeleid : extra investeren in de zwaksten. In I. Nicaise, & E. Desmedt (Eds). *Gelijke kansen op school : het kan !* Mechelen : Plantyn.
- DEMEUSE M., DEROBERTMASURE A., FRIANT N., HERREMANS T., MONSEUR C., UYTENDAELE S., & VERDALE N. (2007). *Étude exploratoire sur la mise en œuvre de nouvelles mesures visant à lutter contre les phénomènes de ségrégation scolaire et d'inéquité au sein du système éducatif de la Communauté française de Belgique*. Bruxelles, Rapport de recherche non publié.
- DEMEUSE M., CREPIN F., JEHIN M., & MATOUL A. (2006). Behind the positive discrimination in French Community of Belgium: central criteria vs. local actions. In L. Moreno Herrera, G. Jones, & J. Rantala (Eds). *Enacting equity in education: Towards a comparison of equitable practices in different European local contexts*. Helsinki: Research Centre for Social Studies Education – University of Helsinki.
- DEMEUSE M., & STRAUVEN C. (avec la collaboration de ROEGIER X.) (2006). Développer un curriculum d'enseignement ou de formation. Des options politiques au pilotage. Bruxelles: De Boeck Université.
- DEMEUSE M., & MONSEUR C. (1999). Analyse critique des indicateurs déterminant l'attribution des moyens destinés à la politique de discrimination positive en Communauté française de Belgique. *Mesure et Evaluation en Education*, 22(2-3), 97-127.
- DURU-BELLAT, M. (2006). *L'inflation scolaire. Les désillusions de la méritocratie*. Paris : Editions du Seuil, La République des Idées.
- FRAGOUDAKI A. (1985). *Kinoniologia tis ekpedefsis. Theories gia tin kinoniki anisotita sto sholio* [Sociologie de l'Éducation. Théories pour l'inégalité sociale dans l'école]. Athènes : Éd. Papazissis.
- FRANDJI D. (2008). Pour une comparaison des politiques d'éducation prioritaire en Europe. In M. Demeuse, D. Frandji, D. Greger, & J-Y. Rochex (Eds). *Les politiques d'éducation prioritaire en Europe: Conceptions, mises en œuvre, débats*. Lyon : INRP.
- FRIANT N., DEMEUSE M., AUBERT-LOTARSKI A. & NICAISE I. (2008). En Belgique. Deux modes de régulation des effets d'une logique de quasi-marché. In M. Demeuse, D. Frandji, D. Greger, & J-Y. Rochex (Eds). *Les politiques d'éducation prioritaire en Europe: Conceptions, mises en œuvre, débats*. Lyon : INRP.
- HITE S.-J. (2002). *La recherche quantitative au service des politiques éducatives : le rôle de l'analyse de la littérature*. Paris : UNESCO.
- MARATOU-ALIBRANTI L., TEPEROGLOU A., & TSIGANOU I. (2006). *To elliniko sholio me tin avgi tou 21ou eona. Ekpedeftikes anagges, provlimata ke prooptikes* [L'école grecque à l'aube du XXI^e siècle. Besoins éducatifs, problèmes et perspectives]. Athènes ; Éd. Gutenberg.
- MOISAN C., & SIMON J. (1997). *Les déterminants de la réussite scolaire en zone d'éducation prioritaire*. IGAEN et IGEN, mult., 83 pages (publié par le Centre Alain Savary de l'INRP).

- OFSTED (2003). *Education Action Zones : tackling difficult issues in round 2 zones*. Rapport de recherche publié sur le site Internet de l'Office for standards in Education (référence HMI 1711) : <http://www.ofsted.gov.uk>
- PAPACONSTANTINO P. (1981). I anisotita stin elliniki ipohreotiki ekpedefsi [L'inégalité dans l'enseignement obligatoire grec]. *O Politis*, 44, 46-51
- POWER S., WHITTY G., GEWIRTZ S., HALPIN D., & DICKSON M. (2004). Paving a 'Third Way'? A Policy Trajectory Analysis of Education Action Zones. *Research Papers in Education*, 19, 4, 453-476.
- ROCHEX J-Y. (2008). En France. 25 ans de politique d'éducation prioritaire : une spécificité incertaine et des résultats décevants. In M. Demeuse, D. Frandji, D. Greger, & J-Y. Rochex (Eds). *Les politiques d'éducation prioritaire en Europe: Conceptions, mises en œuvre, débats*. Lyon : INRP.
- TZANI M. (1988). *Sholiki epitithia; Zitima taxikis poelefseos ke koultouras* [Réussite scolaire. Questions d'origine sociale et de culture]. Athènes : Éd. Grigoris.
- VAN HEDDEGEM I., DOUTERLUNGNE M., VAN DE VELDE V. (2003). *Mag het iets méér zijn? Evolutie van het project zorgverbreding in het basisonderwijs*. Leuven: HIVA
- VARNAVA-SKOURA G., VERGIDIS D., & KASSIMI, C. (2008). En Grèce. Des dispositifs et des programmes éducatifs entre soutien et innovation. In M. Demeuse, D. Frandji, D. Greger, & J-Y. Rochex (Eds). *Les politiques d'éducation prioritaire en Europe: Conceptions, mises en œuvre, débats*. Lyon : INRP.
- VARNAVA-SKOURA G., VERGIDIS D. (2004). *Après-midi, nuits et Deux Étés. Programmes pour la Réussite Scolaire*, Athènes : Papazisis

Lacunes et mésusages dans l'évaluation des PEP

Sylvain Broccolichi (IUFM de Lille, France)

Le chapitre précédent a fait ressortir l'intérêt qu'il y aurait à développer une perspective d'évaluation intégrant la prise en compte un ensemble bien défini de qualités transversales des politiques d'éducation prioritaires. Et non sans pointer le « flou » qui règne encore assez souvent, il a présenté diverses opérations évaluatives qui éclairent utilement certaines dimensions des PEP. En s'appuyant en grande partie sur les mêmes sources documentaires, le présent chapitre sera centré au contraire sur le « côté obscur » des évaluations des PEP et de leurs usages. Le but est de mieux cerner ce qui, de façon récurrente, fait obstacle à des évaluations éclairantes et utiles, en analysant des lacunes, incohérences apparentes ou choix discutables fréquemment observés. La palette est large, avec de fortes variations selon les pays. Car l'hétérogénéité des pratiques et usages des évaluations associées aux PEP étudiées, ressort assez nettement des recherches effectuées.

Les disparités sont d'abord flagrantes au niveau de la fréquence des évaluations, leur « discrétion » en Roumanie et en République tchèque contrastant avec leur omniprésence en Angleterre, sous l'égide de l'evidence based policy (Antoniou et al 2008). Mais l'hétérogénéité concerne aussi les modes opératoires, les liens entre objectifs et évaluations, ainsi que les suites données (ou non) aux principaux résultats, dans des inflexions des PEP ou des enquêtes complémentaires. Le parti adopté dans ce chapitre est de considérer les écueils les plus récurrents comme révélateurs de problèmes méritant réflexion. Cette approche critique implique bien sûr de se référer aux bénéfices initialement « attendus » des évaluations. Ce sera fait succinctement dans la partie suivante, en gommant provisoirement la diversité des conceptions de l'évaluation, puis de façon plus circonstanciée sur la base des constats et analyses effectués.

Bénéfices attendus et difficultés prévisibles

Surtout depuis la fin du 20ème siècle, l'évaluation des politiques publiques est devenue une obligation institutionnelle dans beaucoup de pays développés. Elle y est considérée à la fois comme un devoir de transparence (il s'agit de « rendre des comptes ») et comme un nouveau mode de régulation, plus favorable à des ajustements et à des gains d'efficacité. Dans cette optique, le manque d'efficacité du mode d'administration « bureaucratique » antérieur est attribué à sa rigidité, et plus précisément au manque de pertinence ou d'adéquation des moyens d'action prescrits à partir de centres de décisions éloignés des terrains d'opération. L'évaluation systématique des résultats obtenus associée à une plus grande « autonomie » doit donc inciter les différentes catégories d'acteurs impliqués à infléchir leur action dans le sens d'une efficacité accrue.

L'application ou l'adaptation d'une telle démarche dans le champ éducatif a provoqué de nombreux débats et réflexions (Demailly 2001 ; Maroy & Mangez 2008, Lessard 2006, Rochex 2008b). Bien sûr, il en va de l'intérêt général de savoir si la politique adoptée produit les effets visés (ou d'autres), et à quelles conditions, pour décider de renforcer, abandonner ou encore rectifier toutes ou parties de ses composantes. Mais précisément parce qu'elle est lourde de conséquences, et parce qu'elle repose sur des transmissions d'informations difficiles à contrôler, l'évaluation est un processus complexe.

Sa fonction d'objectivation des résultats et modalités de l'action publique peut se trouver perturbée par des conflits d'intérêts catégoriels, impliquant par exemple des décideurs avant tout soucieux de faire accepter la politique adoptée, ou des professionnels de terrain anticipant sur les conséquences prévisibles des informations qu'ils doivent collecter et transmettre. Quant à la validité « scientifique » de l'évaluation, elle dépend d'abord des connaissances en fonction desquelles sont construits les catégories d'analyse et les indicateurs (concernant les particularités des contextes éducatifs ou les « besoins » spécifiques, avérés ou supposés, de certaines catégories d'élèves, par exemple). Elle dépend ensuite de la fiabilité des informations recueillies sur les actions réalisées, leurs conditions de mise en œuvre et leurs résultats. Mais certains auteurs attirent aussi l'attention sur le « piège » auquel exposent les discussions purement « techniques » sur les procédures d'évaluation quantitative de résultats : réduire l'éducation et l'apprentissage à ce qui en est mesurable, dans une perspective exclusivement instrumentale (Lessard 2006).

Le propre des politiques d'éducation prioritaires étudiées ici est qu'elles sont instaurées à un moment précis dans le but de réduire des « désavantages » ou des « risques » affectant des populations ciblées, comme le précise Daniel Frandji dans le chapitre de ce volume sur ces catégories. Sur le plan méthodologique, leur évaluation semble donc facilitée par la possibilité d'opérer des comparaisons diachroniques (entre avant et après l'instauration de la PEP) et synchroniques (avec des populations témoins), puis d'éclairer les principaux constats par des investigations portant sur les actions menées avec plus ou moins de succès en différents secteurs des PEP. A condition d'investir dans la construction de tels corpus, des conditions favorables ou au contraire des obstacles à la réduction des désavantages visés peuvent être ainsi identifiés.

Pourtant, le constat effectué par une majorité des équipes nationales, et résumé dans la partie suivante est que ces possibilités d'évaluation des PEP restent le plus souvent virtuelles. Dans la majorité des pays considérés, un flou relatif règne le plus souvent sur les actions mises en place, leurs conditions de réalisation et leur impact réel sur les désavantages visés. Et rares sont les cas où des évaluations probantes motivent clairement des inflexions apportées aux PEP. Dans d'autres cas, et notamment en Angleterre, nous verrons qu'opérer systématiquement des comparaisons de résultats aux implications ambiguës, soulève d'autres questions. Et cela nous conduira à interroger le rôle de l'évaluation des PEP sur un tout autre versant.

Des lacunes fréquentes et des interrogations variables selon les contextes

L'ampleur des lacunes et les questions qu'elles soulèvent diffèrent assez fortement selon l'âge des politiques d'éducation prioritaire et selon diverses spécificités des contextes nationaux.

Dans un pays comme la Roumanie, le constat effectué en 2008, qu'« il n'y a(vait) pas à ce jour une analyse et une évaluation systématique de l'impact des politiques et des mesures déjà prises pour diminuer les inégalités et pour répondre aux besoins particuliers de certains groupes », se justifie par le caractère récent d'une reconnaissance officielle de ces inégalités et des mesures prises pour les atténuer. De même, en république tchèque, l'entrée dans l'union européenne n'a que récemment induit une attention croissante à l'égard des inégalités de genre, des populations défavorisées et de la situation des Roms. Il n'y existe toujours aucun test national d'évaluation informant sur l'ampleur des inégalités d'accès aux savoirs scolaires. Et seules les données des études internationales telles que PISA font penser que l'impact du statut socio-économique de la famille sur les acquis scolaires y est parmi les plus élevés.

Ce type de lacunes est plus troublant dans le cas de pays qui pratiquent les politiques éducatives prioritaires depuis une vingtaine d'années. Ainsi, en Grèce, le plus important programme prioritaire ciblé, le dispositif de soutien scolaire institué à la fin des années 1980, n'a jamais fait l'objet d'une évaluation officielle et systématique d'ampleur nationale. Il en est de même pour le programme destiné à prolonger le temps scolaire : est relevé l'absence de données et d'évaluation concernant les bénéfices pour les élèves en termes d'acquis et de réduction d'inégalités, alors qu'il s'agissait d'objectifs visés explicitement par ce programme. Au Portugal aussi est relevée l'absence d'évaluation construite en fonction des objectifs explicites des politiques éducatives prioritaires, qu'il s'agisse des plus anciennes ou de la politique des territoires éducatifs d'intervention prioritaire (inspirés des ZEP françaises) amorcée en 1996.

Dans la plupart des autres pays, le déficit d'évaluations est moins flagrant et massif. Néanmoins, on constate qu'il existe de longues périodes sans démarches expressément conçues (ou commanditées) par les pouvoirs publics pour tenter d'objectiver les effets des politiques menées sur les acquis, les progressions et les parcours des élèves. C'est notamment le cas en France au moins pendant les dix ans qui suivent le lancement de la politique des zones d'éducation prioritaire (en 1981). Par la suite, et à quelques exceptions près (Meuret 1994, Moisan & Simon 1997), l'évaluation de la politique prioritaire se réduit pour l'essentiel à des traitements de données administratives peu susceptibles d'éclairer et d'optimiser la politique menée.

En Suède, l'évaluation est plus étoffée mais elle comporte des lacunes surprenantes sur des questions cruciales. Ainsi, alors que les désavantages associés aux caractéristiques migratoires, linguistiques et culturelles des familles d'élèves justifient l'existence de plusieurs PEP, il est très difficile de trouver des évaluations

qui mesurent et analysent l'évolution des écarts de performances associées à ces caractéristiques à l'échelle nationale et dans les contextes où ces PEP sont mises en œuvre. Il y a profusion d'évaluations des établissements, notamment de celles qui prétendent calculer leur efficacité globale en « tenant compte » de certaines caractéristiques de leur public (genre, nationalité, origine sociale), et de moyennes calculées à l'échelle des communes, mais quasiment pas d'évaluations centrées sur les différentiels de réussite que les PEP sont supposés réduire.

Ce défaut spécifique de l'évaluation des PEP se retrouve en de nombreux pays où la nécessité d'évaluer l'action publique est pourtant soulignée. Les autorités scolaires privilégient des évaluations d'efficacité selon le lieu de scolarisation, l'établissement notamment. En revanche, il est très rare qu'elles collectent des informations permettant précisément de mesurer et de comprendre les variations existant au niveau des désavantages que les PEP sont chargés de réduire, en tenant compte du fait que ces désavantages dépendent d'interactions entre des caractéristiques sociales et des pratiques pédagogiques (et pas seulement des lieux de scolarisation).

Quand il s'agit de politiques durablement menées, de telles lacunes ne peuvent se réduire à de simples « oublis ». On voit mal, en effet, comment les promoteurs de ces politiques pourraient se désintéresser à ce point de leurs effets. Mais alors, qu'est-ce qui empêche ou inhibe les évaluations s'y rapportant ? Qu'est-ce qui engendre cette fréquente incohérence entre les objectifs explicites des PEP et les évaluations effectivement pratiquées ?

La crainte de résultats décevants

La réponse la plus immédiate à cette question est la crainte de résultats décevants (pour les bénéficiaires), accusateurs pour les concepteurs de ces politiques et démobilisateurs pour les personnels impliqués dans leur réalisation. En effet, les résultats qui mettent sérieusement en doute la pertinence et l'efficacité des mesures adoptées ne manquent pas depuis l'origine des PEP, dans les années 1960 (Coleman et al 1966). De plus, même dans les pays où c'est précisément le manque d'évaluation qui empêche de conclure, les éléments parcellaires issus de différents travaux font le plus souvent craindre un faible impact des PEP sur les désavantages visés. Ce type de crainte est d'ailleurs explicitement invoqué par des cadres ministériels impliqués dans le pilotage des PEP, pour justifier l'absence d'évaluation⁸¹. Ainsi, et pour des raisons qu'il conviendra d'élucider davantage, une partie des lacunes constatées précédemment signifierait que la décision d'évaluer suscite plus d'inquiétudes que d'espoirs en des progrès possibles.

⁸¹ Lors d'une table ronde sur les ZEP en France (publiée), un de ceux qui participait au groupe de pilotage des ZEP présente ainsi un principe de l'action administrative qui a longtemps prévalu: « on ne sait pas comment faire, donc on va faire une confiance énorme aux équipes et au terrain. (...) D'où également le souci de ne pas « désespérer Billancourt » en disant trop tôt aux gens : « on va évaluer ce que vous faites » » (Revue française de pédagogie, 2002, p.11).

On peut attribuer la même signification à l'absence d'échos et de prolongements donnés aux travaux qui mettent en évidence des problèmes mal résolus par les PEP, voire des contradictions entre leurs résultats et les objectifs poursuivis en matière d'équité ou de réduction des ségrégations (Meuret, 1994 ; Martins et Parchao, 2000 ; Gabal, 2006). Le cas du travail réalisé par Denis Meuret est à cet égard particulièrement édifiant.

En presque trente ans de politique des zones d'éducation prioritaire (ZEP), il s'agit du seul travail comparatif réalisé en France sur l'évolution d'acquis d'élèves (sur la base d'épreuves de connaissances standardisées) selon qu'ils étaient scolarisés en ZEP ou hors ZEP. Et il faut noter qu'il s'agit d'une exploitation secondaire des données d'une recherche qui avait été financée par le Ministère de l'Education Nationale (MEN) pour étudier comparativement l'efficacité de collèges plus ou moins « performants », sans que leur inscription en ZEP soit au cœur de la problématique initiale et des résultats de cette recherche (Grisay 1993). Autrement dit, le choix d'investir spécifiquement dans la production de ce type de données comparatives sur les acquisitions des élèves en ZEP et hors ZEP n'a jamais été fait par le MEN⁸².

Ce travail pionnier de Denis Meuret a pourtant révélé un fait en tout point contraire à l'objectif fondateur des ZEP, à savoir réduire les taux d'échecs et les inégalités qui affectent particulièrement les élèves les moins favorisés socialement. En effet, il a constaté que non seulement les collégiens progressaient un peu moins en ZEP qu'hors ZEP (ce qui pouvait éventuellement s'expliquer par l'insuffisance des moyens « compensatoires » mis en œuvre), mais surtout que les écarts se creusaient en ZEP plus qu'ailleurs au détriment des « défavorisés » : car les seuls à progresser en ZEP autant qu'hors ZEP étaient les élèves des milieux socialement favorisés et les plus performants à l'évaluation initiale (Meuret 1994). Cette troublante accentuation des inégalités d'acquis scolaires en ZEP aurait pu inciter le ministère à pousser plus loin la démarche d'évaluation : vérifier le fait sur d'autres échantillons de collèges et mieux cerner les particularités des ZEP les plus (et les moins) concernées par cette tendance (contextes, caractéristiques des professionnels, pratiques...). Il n'en a rien été. L'important travail d'évaluation coordonné par Catherine Moisan et Jacky Simon et présentée dans le rapport intitulé « Les déterminants de la réussite scolaire en ZEP », a étudié les performances des différentes ZEP à l'évaluation nationale de 6^{ème} (rapportées à leur proportion d'élèves défavorisés). Il n'a pas du tout creusé la question des inégalités d'acquisition selon les catégories d'élèves (Moisan & Simon 1997). Quinze ans

⁸² Le travail réalisé par l'inspection générale de l'Education Nationale sous la direction de Moisan et Simon, et cité dans le chapitre précédent, a du se contenter des résultats aux évaluations nationales en classes de 6^{ème}. Les performances ainsi évaluées par simple mise en relation avec la composition sociale des populations d'élèves ne permettent pas de distinguer le rôle de l'action pédagogique dans la ZEP et celle de la fuite hors ZEP des élèves disposant des meilleurs dossiers (y compris lorsqu'ils sont issus de familles socialement défavorisées). Les auteurs notent que cette « fuite » concerne parfois plus de la moitié des élèves des écoles primaires de la ZEP, produisant ainsi un « effet ghetto ». Et les graphiques comparatifs des « performances » des ZEP mettent en évidence la valeur ajoutée négative des ZEP de tous les départements très urbanisés de la région parisienne (où la fuite est facilitée par la densité des collèges et des réseaux de transports).

plus tard, toujours aucun autre travail n'a été effectué pour déterminer plus précisément quels contextes et quelles pratiques produisaient le surcroît d'inégalités scolaires constaté par Meuret, et pour chercher les moyens appropriés d'y remédier.

Que des décideurs hésitent à mettre le projecteur sur les écueils des PEP est regrettable mais semble pouvoir s'expliquer par un manque de courage politique. S'avère en revanche plus paradoxal, le constat récurrent d'usage très parcimonieux de recherches, d'expérimentations et d'évaluations qui instruisent positivement sur diverses conditions d'optimisation des PEP.

Mésusages des travaux sur les possibilités d'optimiser les PEP

En dehors des évaluations officiellement organisées ou commanditées par les pouvoirs publics, de nombreux travaux et publications apportent des éclairages complémentaires sur les actions mises en œuvre dans les PEP et leurs résultats. Il peut s'agir de programmes de recherches répondant à des appels d'offres incitatifs organisés et financés par différentes institutions (ministères, collectivités locales, fondations...), ou de recherches élaborées en toute indépendance. Dans les deux cas, il s'avère fréquent que les possibilités d'améliorer les dispositifs prévus dans l'organisation des PEP ou de leur évaluation mises en évidence par ces travaux, ne soient pas prises en compte.

C'est le cas par exemple du programme pilote de Soutien Scolaire élaboré en Grèce, le *programme opérationnel pour l'enseignement et la formation* présenté de façon plus détaillée dans le chapitre précédent. Par des évaluations internes et externes de ce programme, des équipes de chercheurs avaient démontré l'intérêt d'infléchir le dispositif national de soutien scolaire en tenant compte d'une série d'observations et de résultats (Varnava-Skourea, Vergidis, 2002 ; Lazaridis, 1999 ; Kalavasis 2000). Elles avaient mis en évidence notamment l'apport de certaines modalités de formation continue expérimentées, pour que le sens du dispositif soit bien compris et pour que les enseignants soient initiés à des méthodes en congruence avec les objectifs visés et les bénéfices recherchés au niveau des élèves (apprentissage, mode d'engagement, assiduité, persévérance dans l'enseignement secondaire). Le ministère s'est contenté de diffuser de nouveaux textes prescriptifs et le matériel pédagogique produit par le programme pilote, sans modifier les modalités de formation.

A connu le même sort, le travail réalisé en Belgique francophone par une équipe universitaire qui avait mis en évidence l'insuffisance des critères d'attributions de moyens supplémentaires aux établissements en fonction du quartier d'habitation des élèves (Demeuse et al 2006 et 2007). Cet indicateur, retenu pour estimer les caractéristiques sociales des élèves et le volume des problèmes à traiter, s'avérait manifestement injuste car les élèves de certains établissements ne provenaient que de certaines parties du quartier, en décalage avec sa dominante sociale. En ressortait la nécessité de prendre en compte d'autres indicateurs pertinents et complémentaires (tels que le retard accumulé et l'exclusion d'autres établissements) et de prévoir davantage de progressivité dans

l'attribution des moyens attribués aux établissements (en remplacement du principe dichotomique de la PEP). Aucune suite n'a été donnée aux remaniements qui semblaient s'imposer pour optimiser cette PEP.

On peut aussi faire le rapprochement avec d'autres travaux montrant l'utilité d'implanter des classes bénéficiant de PEP en faveur d'élèves en difficulté ou de minorités plutôt dans des établissements comprenant suffisamment d'autres catégories d'élèves, et le constat du maintien de la plupart de ces classes dans des établissements ségrégués. Par exemple, en République tchèque, des équipes universitaires ont montré l'efficacité du dispositif conçu pour préparer l'entrée à l'école élémentaire et y favoriser une meilleure réussite des enfants issus des milieux socialement défavorisés, roms notamment, à condition toutefois que ces « classes préparatoires » ne se situent pas dans des écoles spéciales pour élèves en difficulté ou dans des écoles fréquentées presque exclusivement par des Roms (Bolf et al 2003 ; Gabal, 2006). Or ce dispositif reste implanté principalement dans des écoles où la proportion de Roms est très élevée.

Le paradoxe du défaut d'évaluation et des résultats décevants

Qu'est-ce qui s'oppose si souvent à la construction ou à la prise en compte d'évaluations orientées vers l'optimisation des PEP ? L'existence même des PEP semble pourtant témoigner du consensus actuel sur l'importance grandissante des enjeux de la scolarisation et sur ses implications : mieux assurer la mise en place de conditions qui favorisent la réussite scolaire d'un maximum d'élèves. Et en effet, chaque PEP se présente comme une réponse ciblée à des constats d'inégalités, d'échecs ou d'exclusions affectant des populations d'élèves désignées comme « groupes à besoins particuliers » ou comme « groupes à risque ». Ce qui pose alors question est d'abord la rareté des évaluations qui « ciblent » précisément les variations de ces risques ou désavantages, et qui étudient sérieusement leurs relations avec les paramètres que les politiques éducatives peuvent tenter de faire évoluer : dispositifs et actions mises en œuvre, formations s'y rapportant, disparités entre établissements au niveau des publics d'élèves, des équipements et des qualifications des professionnels... Qu'est-ce qui empêche les autorités scolaires de promouvoir ce type d'évaluations ?

La réponse déjà évoquée, - la crainte de résultats décevants -, ne fait que déplacer la question. Car les effets des PEP sont d'autant plus voués à rester décevants qu'on se prive des moyens de les optimiser sur la base d'évaluations éclairantes. Dans cette situation paradoxale, la question devient alors : à quoi servent des PEP dont les effets ne sont pas évalués parce qu'ils sont supposés par avance décevants ?

Des défauts d'évaluations sous-tendus par quelles priorités ?

Au-delà des déclarations de principe consensuelles des textes officiels, il faut bien admettre que les différents acteurs professionnels et politiques impliqués dans la mise en œuvre et l'évaluation des PEP ne perçoivent pas les mêmes enjeux ou ne leur attribuent pas la même importance relative. Et précisément, les évaluations

pratiquées, leurs lacunes et les informations qu'elles privilégient sont révélatrices des priorités de ceux qui disposent de pouvoir en la matière. On peut comprendre ainsi, par exemple, le fait que la priorité des cadres chargés de (re)lancer une PEP soit dans un premier temps d'éviter des contestations, et démobilisations inspirées par les résultats peu probants d'une politique encore mal rôdée. Et le raisonnement doit être le même, s'agissant des suites données aux résultats des évaluations pratiquées : elles constituent de bons révélateurs des priorités « en acte » des politiques menées.

Dans cette optique, le défaut d'évaluation portant précisément sur la réduction des désavantages visés, tout comme la faible prise en compte de travaux indiquant des possibilités d'optimisation des PEP, signifient que réduire ces désavantages n'est pas la première priorité pour les décideurs impliqués. Quelles autres priorités l'emportent et pourquoi ? Plusieurs réponses à cette question se dégagent des rapports nationaux et de la synthèse qui en a déjà été effectuée.

La première est que l'objectif de réduction des échecs et inégalités constatés correspondait au premier âge des PEP mais qu'il a été précisément supplanté ou brouillé par d'autres priorités dont les implications au niveau de l'évaluation sont moins claires. Les thématiques de l'exclusion, de la reconnaissance et du lien social, ou de la modernisation par l'innovation affaibliraient la perspective « démocratique » et dispenseraient d'évaluer précisément la réduction de désavantages bien identifiés (Bernstein 2007). On doit cependant noter que le manque d'évaluations centrées sur l'objectif de réduction des inégalités, n'était pas moins marqué dans le passé qu'actuellement. La priorité donnée à cet objectif n'a donc presque jamais été assumée dans des actes d'évaluation, et le changement se situe plutôt au niveau de rhétoriques qui rendent la contradiction moins flagrante.

La deuxième piste explicative est qu'au cours des dernières décennies, les PEP auraient été utilisées prioritairement par les autorités scolaires pour promouvoir des référentiels et des rhétoriques « localistes » (autonomie, partenariat, adaptation locale) qui tendent à attribuer aux professionnels de terrain la responsabilité d'élaborer des solutions ajustées à leur public d'élèves et à leurs ressources locales (Correia et al. 2008⁸³). Cela rendrait intelligible le fait qu'en de nombreux pays, l'évaluation des établissements concernés par les PEP ait été développée au détriment d'évaluations véritablement centrées sur les objectifs des PEP (qui impliquent des décisions et des responsabilités à d'autres échelles).

La troisième porte sur des fonctions latentes de PEP ciblant des minorités définies par leur nationalité, leur ethnicité ou leur langue. Ce ciblage permettrait d'occulter un processus bien plus général de reproduction des inégalités sociales, culturelles et éducatives (Monseur & Crahay 2008). Et par ailleurs, certaines mesures prises en faveur de ces populations étrangères contribueraient à les maintenir durablement dans des écoles ou des classes séparées de la majorité autochtone, conformément au souhait de cette dernière. De là pourrait résulter le

⁸³ Cette tendance a été identifiée de façon particulièrement convaincante dans le rapport portugais mais semble concerner à des degrés divers la plupart des autres pays.

peu d'empressement à évaluer précisément les effets douteux de ces mesures, ou à ne pas en tirer les conséquences (Gabal 2006).

Une quatrième interprétation est inspirée par l'organisation d'évaluations portant sur les appréciations des acteurs concernés par des PEP (parents et enseignants), couplée à une absence d'évaluation portant sur les effets réels des actions (Varnava-Skoura et al 2008, pp. 192-193). Cela signifie-t-il que la réduction réelle des désavantages importe moins que l'opinion de ceux qui s'y trouvent confrontés ? Cette question en appelle une autre, plus générale. Certes, les PEP sont instaurées quand il devient manifeste que le système éducatif ordinaire laisse subsister d'importants désavantages pour certaines populations d'élèves ; mais l'objectif prioritaire est-il alors de réduire ces désavantages, ou seulement de les rendre acceptables par des PEP qui manifestent une forme de « compassion » en faveur des « désavantagés » ?

Bon nombre de lacunes, d'incohérences et d'usages paradoxaux de l'évaluation des PEP paraissent moins obscurs, ainsi reliés à l'ambiguïté de leurs objectifs « prioritaires ». Dans d'autres cas, c'est davantage le rôle attribué à l'évaluation qui pose question. L'examen des évaluations pratiquées incite en effet à distinguer plusieurs conceptions des « principes actifs » de l'évaluation qui conduisent à des démarches et à des choix d'objet bien différents.

Evaluer pour « faire pression »

Certaines pratiques d'évaluation anglaises qualifiées de « punitives » dans le rapport national (Antoniou et al 2008, p.43), attirent particulièrement l'attention sur la logique de « mise sous pression » à l'œuvre aussi dans d'autres pays, quoique de façon moins ouvertement assumée. Calquée sur l'évaluation en vigueur dans l'économie de marché, elle table en effet sur la pression des résultats en recherchant des équivalents de la sanction du marché pour les établissements qui paraissent les moins performants (perte d'avantages matériels, mise sous tutelle, remplacement des responsables locaux, voire fermeture de l'établissement).

Structurée par des critères de performance ou d'efficacité dont la pertinence est souvent mise en doute par divers spécialistes du champ de l'éducation, cette logique économiste de l'évaluation se veut pragmatique. Elle ne cherche pas à tenir compte finement des spécificités des objectifs, pratiques et processus éducatifs. Elle présuppose simplement que la pression créée par l'évaluation stimule dans le bon sens l'activité des professionnels de terrain ainsi responsabilisés et plus autonomes. Or, le bien fondé de cette profession de foi est sérieusement mis en doute par les recherches empiriques nationales et internationales (Fullan M. & Watson N. (2000), Scheerens & Maslowski 2008). Cette logique de classements, de concurrence et de sanctions accentue les disparités entre établissements, et aggrave les fractures sociales et les inégalités d'acquis des élèves associées au renforcement des ségrégations (Delvaux 2006, Green 2008, Mons 2007, Van Zanten 2006). Mais à ces problèmes d'inéquité et d'atteinte à la cohésion sociale, s'ajoute aussi celui d'un effet négatif sur l'efficacité globale des systèmes (Duru-Bellat 2004, Monseur & Crahay, 2008).

Si en Angleterre par exemple, des progrès ont été observés dans les zones EiC bénéficiant d'une PEP, d'après les tests effectués à la fin du premier degré principal (7 ans), les gains sont déjà moins nets à la fin du deuxième degré principal (11 ans) (Sammons et al, 2007). Et quant aux doutes persistants sur la durabilité et même l'authenticité de ces gains, ils sont à relier à la question des moyens utilisés pour les produire. Car d'une façon générale, l'impératif de se montrer rapidement performants aux évaluations, sous peine de sanctions, engendre régulièrement des réponses instrumentales douteuses qui contribuent à limiter les bénéfices éducatifs réels à long terme (Cummings et al 2007 ; Antoniou et al, 2007)⁸⁴. Au moins trois répercussions fâcheuses d'une pression excessive de l'évaluation ont ainsi été relevées par divers auteurs.

La première se situe au niveau d'un « potentiel de mauvaise conduite » des professionnels scolaires dont les anciennes valeurs sont désavouées au profit d'une combinaison de logiques industrielles et mercantiles par le biais de primes ou sanctions associés à des calculs d'efficacité (Alexadiou et Lawn 2000, Ozga et Pye 2000). Surtout si le bien fondé de ces calculs leur semble douteux, - notamment parce que les difficultés rencontrées, la situation de leur établissement sur un marché local et la possibilité de « trier » les élèves ne sont jamais strictement comparables à celles d'autres établissements -, les professionnels de terrain peuvent être tentés de « gonfler » artificiellement les performances de leurs élèves. Et pour ceux qui imposent les évaluations, il est difficile d'en contrôler parfaitement toutes les étapes (délimitation des élèves effectivement évalués, conditions et durée de passation des épreuves, codification des réponses), ainsi que la validité des informations sur les caractéristiques des élèves prises en compte pour convertir les scores bruts en scores « nets » (Ainscow et al 2007 ; Johnson 2006).

Un autre problème sérieux vient de ce que plus la pression de l'évaluation est forte, plus elle pousse certains professionnels à « débarrasser » leur établissement de ses élèves les moins performants, et de ceux qui risquent de perturber les acquisitions des autres élèves. Les exclusions répétées affectent négativement les apprentissages et comportements d'une fraction non négligeable d'« exclus » ; et elles engendrent aussi des disparités mal contrôlées entre établissements. Car rares sont les évaluations qui tiennent compte de ces pratiques (d'exclusion et d'accueil d'exclus), alors qu'elles sont de fait très variables selon les établissements (Demeuse et al 2007).

Enfin, les dommages ne sont pas moins grands si les enseignants intériorisent la pression évaluative au point de réduire leurs ambitions éducatives aux résultats obtenus par leurs élèves à une série limitée de tests (*teaching for the test*). La dangereuse dérive soulignée par de nombreux auteurs est en effet celle d'un enseignement dont la priorité devient de préparer les élèves à fournir les réponses adéquates aux exercices calibrés des évaluations prochaines. On sait que des

⁸⁴ Pour plus de précisions se reporter au chapitre national anglais, Antoniou et Al. Op. cité, notamment pages 46-47.

techniques de bachotage permettent d'obtenir à court terme de meilleurs scores sans élever le niveau de compétences à long terme (Richards 2005). Mais le problème vient plus fondamentalement du fait qu'une grande partie des objectifs éducatifs ne se prêtent que difficilement à la technologie des tests. Le « piège » est donc de réduire l'apprentissage à ce qui est facilement mesurable (Lessard 2003). Et le danger le plus sérieux est alors celui d'un d'appauvrissement de l'enseignement lié à deux types d'« effets pervers » de la dictature des tests : négliger les importants objectifs non évalués par les tests, et/ou développer inconsidérément la panoplie des tests et des temps qui leur sont impartis, au détriment des activités consacrées aux apprentissages (Normand 2003).

Si l'objectif prioritaire assigné à la scolarité obligatoire est de permettre à tous d'acquérir un large éventail de connaissances, compétences et valeurs, l'importation d'une logique d'évaluation-pression inspirée de l'économie de marché s'avère plutôt « contre productive » dans le champ éducatif (Ben-Ayed & Broccolichi 2009). Elle retentit négativement sur les pratiques pédagogiques et les pratiques d'exclusion. Et tout porte à penser qu'elle mine la confiance et les liens de coopération qui conditionnent la bonne marche des entreprises éducatives.

L'insuffisance des comparaisons et des injonctions

Sans qu'une logique de mise sous pression soit nécessairement au premier plan, beaucoup d'évaluations se limitent à des comparaisons et à des calculs d'efficacité dont le sens reste profondément ambigu.

Le problème se situe d'abord au niveau de la pertinence des découpages et des indicateurs qui sous-tendent les comparaisons. La tendance lourde est d'apprécier la performance globale des établissements sur la base de scores ponctuels à des tests : en ne disposant même pas le plus souvent des moyens de comparer les progressions des élèves ayant durablement fréquenté tel ou tel établissement, et donc sans contrôler les biais liés à leur inégale sélectivité⁸⁵. Aucun argument scientifique ne justifie de se borner à ce type de comparaisons au détriment d'autres découpages, et surtout de négliger les différentiels d'acquisitions ou de parcours des élèves selon diverses caractéristiques sociales ou linguistiques (et selon d'autres paramètres contextuels et pédagogiques). Pour évaluer des PEP chargées de réduire les désavantages associés à ces caractéristiques, d'autres choix devraient s'imposer.

Quelles que soient les catégories retenues initialement pour opérer les comparaisons, celles-ci produisent généralement des résultats dont le sens et les implications sont dans un premier temps incertains ou « discutables », compte tenu

⁸⁵ Quand de telles comparaisons sont rendues publiques, elles contribuent à stigmatiser encore davantage les établissements qui pâtissent de leur proximité d'établissements mieux situés et mieux « fréquentés », où vont préférentiellement les meilleurs élèves (Broccolichi 2009). Les cercles vicieux engendrés par la concurrence entre établissement et leur inégale sélectivité sont particulièrement lourds de conséquences, en l'absence d'arbitrages régulateurs entre les demandes des familles, dans les zones urbaines à forte densité d'établissements (Broccolichi et al 2006, Green 2008, Mons 2007).

de la multiplicité des paramètres engagés et des interprétations possibles. Or, sont rarement prévues des investigations, des échanges et des analyses complémentaires qui permettraient de mieux cerner les facteurs de différenciation des résultats et d'identifier les principales relations en jeu, en vue d'en dégager des leçons pertinentes et des perspectives d'optimisation.

Apparaît à ce niveau une tension entre :

- une visée heuristique d'élucidation, impliquant une succession de démarches articulées visant à identifier les propriétés pertinentes des situations et des actions qui conditionnent l'atteinte des objectifs des PEP à court ou plus long terme.
- les impératifs et calendriers politiques et administratifs correspondant par exemple à des circulaires de rentrée : arrêter des décisions, définir des priorités, formuler des recommandations...

La visée heuristique engage une autre temporalité et elle ne débouche pas nécessairement sur des recommandations simples, immédiatement applicables par les professionnels de terrain (Rochex 2008). Elle risque même de mettre en lumière l'insuffisance des réponses prévues par l'institution pour surmonter les divers obstacles identifiés sur la voie des objectifs visés par les PEP. Il peut donc sembler plus prudent pour des décideurs de s'en tenir à des évaluations comparatives sommaires (en gardant la maîtrise de leur interprétation), et de s'appuyer par ailleurs sur une littérature ad hoc concernant les « bonnes pratiques », pour étayer leur injonctions (Maroy et Mangez 2008).

Quand la spécificité des contextes éducatifs et la complexité des problèmes à résoudre paraissent ainsi niées dans des approches aussi réductrices, c'est toute la crédibilité de l'institution qui s'en trouve sapée aux yeux des professionnels scolaires, avec même le risque d'un développement d'une « contre culture » de l'évaluation. Si l'on veut donner plus de consistance et de crédibilité aux évaluations pratiquées, et pour que la démarche d'évaluation soit investie positivement et de façon profitable par ceux qu'elle concerne, plusieurs évolutions interdépendantes semblent souhaitables, au vu des problèmes identifiés.

Comme cela a déjà été souligné dans le chapitre précédent, il est d'abord nécessaire de s'appuyer sur des outils mieux conçus pour éclairer plus de dimensions des politiques évaluées. Mais pour qu'il devienne possible de mettre au travail ces outils de façon moins ponctuelle et sur des corpus de données plus riches, il faut que les décisions se rapportant aux démarches d'évaluation ne soient pas prises de façon unilatérale en fonction du point de vue partiel et partial d'un trop petit nombre de décideurs (souvent tentés d'occulter certaines dimensions des problèmes à résoudre).

Tout l'avenir des nations et des générations futures dépend de la capacité à résoudre collectivement les problèmes éducatifs, et notamment à limiter les tensions et fractures sociales associées aux désavantages que les PEP sont chargées de réduire. Pour que leur évaluation, et plus généralement celle des politiques éducatives, devienne effectivement un vecteur de progrès et de cohésion sociale, il faut qu'elle réussisse à intégrer les préoccupations des différentes catégories

d'acteurs concernés (usagers et professionnels) et les connaissances déjà élaborées sur ces questions, notamment sur l'intérêt des études qui s'inscrivent dans une perspective longitudinale (Barroso & De Carvalho 2008, Goldstein 2008, Saint-Pierre 2006). En ne négligeant ni les questions éducatives, pédagogiques et didactiques, ni les risques d'accentuation des ségrégations et des inégalités liés à la diffusion de comparaisons « classantes », ni les problèmes de management et d'organisation soulevés par le fonctionnement des établissements, l'organisation de formations ou le soutien aux équipes en difficulté. Les analyses précédentes portent à penser qu'une telle avancée serait favorisée par le développement des compétences d'instances pluri-catégorielles et pluridisciplinaires, construites pour servir l'intérêt général dans une perspective démocratique.

Références bibliographiques

- ANTONIOU L., DYSON A., & RAFFO C., (2008). « Entre incantation et fièvre : les nouvelles politiques d'éducation prioritaire en Angleterre » (1997-2007). In M. Demeuse, D. Frandji, D. Greger, & J-Y. Rochex (Eds). *Les politiques d'éducation prioritaire en Europe: Conceptions, mises en œuvre, débats*. Lyon : INRP.
- BENAYED C. & BROCCOLICHI S., « Des relations de concurrence contreproductives dans le contexte français ? » Communication présentée au colloque "Penser les marches scolaires"- Rappe – Université de Genève – Mars 2009.
- BERNSTEIN B. (2007) Pédagogie, contrôle symbolique et identité. Théorie, recherche, critique, Lévis (Québec). Les presses de l'université Laval.
- COLEMAN, J.S. ET AL (1966). *Equality of educational opportunity*, Study (EEOS), Washington government printing office.
- CORREIA J. A., CRUZ I., ROCHEX J-Y., SALGADO L. (2008). « De l'intervention de la cité démocratique la gestion de l'exclusion et de la violence urbaine au Portugal », in M. Demeuse, D. Frandji, D. Greger, & J-Y. Rochex (Eds). *Les politiques d'éducation prioritaire en Europe: Conceptions, mises en œuvre, débats*. Lyon : INRP.
- DELVAUX B. (2006). « Compétition entre écoles et ségrégation des élèves dans six espaces européens », *Revue française de pédagogie*, n°156, Paris.
- DEMAILLY L. (2001). *Evaluer les politiques éducatives*, De Boeck.
- DEMEUSE, M., FRANDJI, D., GREGER, D., & ROCHEX, J-Y (Eds) (2008). *Les politiques d'éducation prioritaire en Europe: Conceptions, mises en œuvre, débats*. Lyon : INRP.
- DEMEUSE M., DEROBERTMASURE A., FRIANT N., HERREMANS T., MONSEUR C., UYTENDAELE S., & VERDALE N., (2007). *Étude exploratoire sur la mise en œuvre de nouvelles mesures visant à lutter contre les phénomènes de ségrégation scolaire et d'inéquité au sein du système éducatif de la Communauté française de Belgique*. Bruxelles, Rapport de recherche non publié.

- DEMEUSE, M., & MONSEUR, C. (1999). Analyse critique des indicateurs déterminant l'attribution des moyens destinés à la politique de discrimination positive en Communauté française de Belgique. *Mesure et Evaluation en Education*, 22(2-3), 97-127.
- DEROUET J-L. (2006). « Entre la récupération des savoirs critiques et la construction des standards du management libéral : bougés, glissements et déplacements dans la circulation des savoirs entre recherche, administration et politique en France de 1975 à 2005 », *Revue française de pédagogie*, n°154, Paris.
- DURU-BELLAT M. (2004), Les effets de la ségrégation sociale de l'environnement scolaire : l'éclairage de la recherche, rapport pour la commission du débat national sur l'avenir de l'école, France.
- FRANCIA G. & MORENO HERRERA L. (2008), « Les politiques d'éducation prioritaire suédoise en période de décentralisation et d'individualisation », in M. Demeuse, D. Frandji, D. Greger, & J-Y. Rochex (Eds). *Les politiques d'éducation prioritaire en Europe: Conceptions, mises en œuvre, débats*. Lyon : INRP.
- FRANDJI D. (2008). « Pour une comparaison des politiques d'éducation prioritaire en Europe ». In M. Demeuse, D. Frandji, D. Greger, & J-Y. Rochex (Eds). *Les politiques d'éducation prioritaire en Europe: Conceptions, mises en œuvre, débats*. Lyon : INRP.
- FRIANT N., DEMEUSE M., AUBERT-LOTARSKI A. & NICAISE I. (2008). « Deux modes de régulation des effets d'une logique de quasi-marché ». In M. Demeuse, D. Frandji, D. Greger, & J-Y. Rochex (Eds). *Les politiques d'éducation prioritaire en Europe: Conceptions, mises en œuvre, débats*. Lyon : INRP.
- FULLAN M. & WATSON N. (2000). "School-Based-management : reconceptualizing to improve learning outcomes". *School effectiveness and school improvement*, 11 (4).
- GOLDSTEIN H. (2008) *Revue française de pédagogie*, n°164, Paris.
- GREEN A. (2008). « Le modèle de l'école unique, l'égalité et la chouette de Minerve », *Revue française de pédagogie*, n°164, Paris.
- GRISAY A. (1993). « Le fonctionnement des collèges et ses effets sur les élèves de sixième et cinquième ». *Les Dossiers Education et formation*, n°32. Paris. Ministère de l'Education nationale.
- KALAVASIS F. (2000). Extesi axiologisis fia to Ergo 1.1.d.3 "Exaplosi efarmigis programaton enishitikis didasklalias", Volos : Université de Thessalie.
- LAZARIDIS P., (1999). Extesi axiologisis fia to Ergo 1.1.d.1 "Schediasmos kai amesi efarmogi pilotikon programaton enihitikis didasklalias", Volos : Université de Thessalie.
- LESSARD C. (2006). « Le débat américain sur la certification des enseignants et le piège d'une politique éducative evidence-based », *Revue française de pédagogie*, n°154, Paris.
- MARATOU-ALIBRANTI L., TEPEROGLOU A., & TSIGANOU I. (2006). *To elliniko sholio me tin avgi tou 21ou eona. Ekpedeftikes anagges, provlimata ke*

- prooptikes* [L'école grecque à l'aube du XXI^e siècle. Besoins éducatifs, problèmes et perspectives]. Athènes ; Éd. Gutenberg.
- MAROY C. & MANGEZ C. (2008). « Rationalisation de l'action publique ou politisation de la connaissance », *Revue française de pédagogie*, n°164, Paris.
- MARTINS A-M. ET PARCHAO I. (2000). "Legimação psicologica do insucesso escolar e a(des)responsabilização dos professores", Madrid: Facultad de Educacion.
- MOISAN C., & SIMON J. (1997). *Les déterminants de la réussite scolaire en zone d'éducation prioritaire*. IGAEN et IGEN, 83 pages (publié par le Centre Alain Savary de l'INRP).
- MEURET D. (1994). « L'efficacité de la politique des zones d'éducation prioritaire », *Revue française de pédagogie*, n°1, Paris.
- MONS N. (2007). *Les nouvelles politiques éducatives*, Paris, PUF. *Revue française de pédagogie*, n°164, Paris.
- NORMAND R. (2006). « L'école efficace ou l'horizon du monde comme laboratoire », *Revue française de pédagogie*, n°154, Paris.
- OZGA J. & PYE D. (2000). « Les zones d'action éducative et la modernisation de l'administration chargée des affaires scolaires en Angleterre », *Revue française de pédagogie*, n°133, Paris.
- PAPACONSTANTINO, P. (1981). I anisotita stin elliniki ipohreotiki ekpedefsi [L'inégalité dans l'enseignement obligatoire grec]. *O Politis*, 44, 46-51
- ROCHEX, J-Y. (2008a). En France. 25 ans de politique d'éducation prioritaire : une spécificité incertaine et des résultats décevants. In M. Demeuse, D. Frandji, D. Greger, & J-Y. Rochex (Eds). *Les politiques d'éducation prioritaire en Europe: Conceptions, mises en œuvre, débats*. Lyon : INRP.
- ROCHEX, J-Y. (2008b). « PISA et les enquêtes internationales. Enjeux scientifiques », *Revue française de pédagogie*, n°164, Paris.
- SCHEERENS J. & MASLOWSKI R. (2008). « Autonomie des établissements scolaires : des moyens à la recherche d'un objectif », *Revue française de pédagogie*, n°164, Paris.
- TZANI M. (1988). *Sholiki epitihia; Zitima taxikis poelefseos ke koultouras* [Réussite scolaire. Questions d'origine sociale et de culture]. Athènes : Éd. Grigoris.
- VARNANVA-SKOURA, G., VERGIDIS, D., & KASSIMI, C. (2008). « Des dispositifs et des programmes éducatifs entre soutien et innovation ». In M. Demeuse, D. Frandji, D. Greger, & J-Y. Rochex (Eds). *Les politiques d'éducation prioritaire en Europe: Conceptions, mises en œuvre, débats*. Lyon : INRP.
- VARNAVA-SKOURA G., VERGIDIS D. (2002). Programata gia ti sholiki epitihia. Apogevmata, nihtes ke dio kalo keria (*Après-midi, nuits et Deux Étés. Programmes pour la Réussite Scolaire*), Athènes : Papazisis.
- VAN ZANTEN A. (2006). « Compétition et fonctionnement des établissements scolaires : les enseignements d'une enquête européenne », *Revue française de pédagogie*, n°156, Paris.

Synthèse générale et perspectives

Les PEP entre régulation et démocratisation

Daniel Frandji (CAS –INRP, France)

Jean-Yves Rochex (Université Paris 8, France)

Nous ne prétendons pas ici livrer une nouvelle conclusion par rapport à celle déjà très détaillée clôturant le premier volume de ce rapport. La plupart des analyses transversales supplémentaires réunies au titre du second volume de ce rapport apportent des précisions et des développements aux connaissances argumentées et articulées dans ce texte de conclusion, tout en appelant à des recherches et analyses complémentaires de celles que nous avons pu mener dans le cadre de l'étude EuroPEP, voire à un prolongement de celle-ci. La lecture de l'ensemble des deux rapports permet bien entendu aussi de relever des éléments en tension, des acceptions différentes des notions et concepts utilisés, des constats et des interprétations non immédiatement compatibles ou fournissant de nouvelles pistes de questionnement. Et nous les rappellerons. Nous avons d'autant moins voulu gommer ces questionnements, que toute l'étude EuroPEP a constamment été confrontée à la difficulté d'accès aux données, au manque d'études empiriques, à des différences d'angles d'analyse, des langages de description et des références théoriques⁸⁶. Nous avons donc opté pour une synthèse comprenant un rappel des principaux résultats de l'étude, une explicitation des implications pratiques induites par les connaissances accumulées ainsi que des pistes pour le développement de la réflexion.

⁸⁶ L'étude ici présentée regroupe une trentaine de chercheurs de différentes disciplines et de huit nationalités différentes, et c'était bien là son enjeu. Parfois les tensions ou contradictions s'observent dans les travaux de chercheurs de même nationalité, ce qui rappelle que le problème ne relève pas tant prioritairement des cultures ou traditions nationales (que la méthode appelle à problématiser) que de considérations d'ordre théorique et paradigmatique. En l'occurrence, il semble que les différences interprétatives les plus fortes se jouent dans la confrontation entre les thématiques abordées au titre des analyses transversales. Certains des thèmes transversaux ici abordés semblent fortement liés à certaines disciplines et certaines postures théoriques, dont il est difficile pour les chercheurs de s'écarter, et c'est ce qui a aussi présidé au regroupement des équipes transversales s'émancipant des équipes nationales. Ainsi, pour ne prendre que quelques exemples, les questions relatives à la petite enfance ou à l'intervention précoce bénéficient surtout de l'analyse psychologique (ou lui échappent difficilement), au risque d'entériner des théorisations déficitaristes accompagnant les modèles de la compensation ; l'enquête sur les catégorisations et classifications est un domaine privilégié de l'analyse sociologique, au risque d'une très ou trop grande prise de distance par rapport aux catégories de l'action et des acteurs ; les travaux portant sur les minorités ethniques ou linguistiques, ou par exemple sur les Roms relèvent plus d'une démarche anthropologique ou interculturelle, mais évitent parfois difficilement les présupposés du relativisme culturel, etc. Il est clair que ces liens privilégiés entre objets, thématiques et modèles disciplinaires et théoriques se doivent encore d'être pensés. Ils constituent une division tout à la fois épistémique et sociale du travail cognitif que le développement de l'analyse transversale des PEP se devra aussi de prendre comme objet.

Cette étude s'est attachée à combler un manque de connaissance concernant un champ particulier des politiques éducatives qui, malgré ses enjeux, a jusqu'alors peu été étudié aussi systématiquement dans une visée comparative internationale. Les raisons de ce manque d'analyse ont déjà été indiquées dans l'introduction générale de ce rapport et nous n'y reviendrons pas. Des ébauches de comparaison ont certes déjà été tentées, nous avons pu en bénéficier, mais ces tentatives ont surtout concerné les plus célèbres de ces politiques ici réunies sous le terme de politique d'éducation prioritaire : les politiques nord-américaines, anglaises, françaises ou belges. Par ailleurs ces tentatives se sont surtout limitées à l'aspect formel ou organisationnel de ces politiques, parfois à l'inscription de ces politiques dans l'espace des débats de la philosophie politique et des théories de la justice mais beaucoup moins, parfois pas du tout, – ce qui pose question – à leur contenu, les modalités d'action pédagogique et curriculaire et leurs argumentations. Élargir cette analyse sur un plan européen plus vaste intégrant des pays relevant d'une tout autre histoire politique, même si la recherche n'a pu porter sur plus de huit pays ; la conduire dans une perspective interdisciplinaire et sur la base d'une articulation des différents niveaux de sa réalisation, constituent sans doute l'originalité et la plus-value scientifique de ce travail. D'où l'intérêt et la pertinence de cet appel d'offres Socrates qui a permis de regrouper le consortium d'équipes de recherches ayant participé à l'investigation, de susciter sa structuration et de lui fournir les moyens nécessaires de fonctionnement⁸⁷. La commission européenne, par l'intermédiaire de cet appel, a d'abord voulu rendre possible ce gain de connaissance, corriger cette zone d'ombre sur les questions éducatives qui restreignait beaucoup trop la réflexion dans les limites conceptuelles et sémantiques des frontières et politiques nationales.

Mais cet appel, nous l'avons rappelé, était surtout suscité par une inquiétude, attaché à la résolution d'un problème de grande ampleur dans ses implications sociales, économiques et culturelles : le maintien des inégalités scolaires, et donc une sérieuse limite rencontrée sur le chemin de l'installation d'une société et d'une économie de la connaissance. Cette limite, le texte de l'appel d'offres rappelle en quoi elle n'est liée à aucune fatalité, ce qui maintient clairement la réflexion dans la dynamique ouverte par les multiples travaux de sciences humaines et sociales menés depuis de bien nombreuses années. Il rappelle ainsi que les *« élèves qui ne tirent pas au mieux parti de l'offre éducative sont souvent identifiés à ce que d'aucuns qualifient de groupes à risque »*, mais que cette appellation *« ne doit pas laisser entendre que l'échec est inéluctable et que les systèmes éducatifs ne peuvent rien faire »*. Et dans ce contexte,

« l'importance de l'institution scolaire dans la lutte contre les inégalités sociales et l'impact de la famille et de l'environnement sur la réussite scolaire ont été officiellement et historiquement reconnus depuis les premiers rapports Coleman (Etats-Unis) et Plowden (Royaume-Uni). Les résultats et les constats établis au terme de ces nombreuses enquêtes ont mis en évidence la nécessité de mettre en œuvre des politiques dites "compensatoires", c'est-à-dire destinées à répartir les moyens

⁸⁷ « Pour une meilleure évaluation des politiques éducatives adaptées aux besoins des groupes à risque », Programme Socrates II. (actions 6.1.2 et 6.2), appel d'offres 2006.

éducatifs inégalement de manière à améliorer les chances de réussite des élèves qui appartiennent à des publics moins favorisés ». (Texte de l'appel d'offres)

L'appel d'offres cite ainsi quelques données statistiques relatives à la réduction des taux d'abandon précoce de scolarité constitutifs de l'amélioration des politiques scolaires dans quelques pays ayant pu se doter « d'institutions particulières » ou « spécifiques ». Il rappelle de même en quoi ces taux varient d'un pays à l'autre, ce qui est aussi une manière de « défataliser » la question. Mais ce faisant, il est clair que ce texte court le risque de déplacer le regard de la question des inégalités d'apprentissage liées aux inégalités sociales et économiques, objet premier des dites politiques compensatoires, à celle des sorties précoces : deux phénomènes qui ne sont évidemment pas étrangers l'un à l'autre, mais qui ne se recoupent pas exactement pour autant. Et d'ailleurs ces réductions ou améliorations observables dans certains contextes et au regard de certains indicateurs limités n'empêchent pas de relever le caractère décevant des résultats de ces politiques ciblées, quant à leur impact global au niveau de l'ensemble des systèmes éducatifs, comme le précise le texte. Ainsi, ces préoccupations semblent relever d'une forte tension que l'on retrouve d'ailleurs dans bon nombre des discours et analyses portées sur les questions qui nous animent. Une tension entre,

- la reconnaissance, si ce n'est la conviction, du caractère non fataliste et non inéluctable de l'échec scolaire ;
- la quasi-nécessité du développement de politiques ciblées ou spécifiques (conséquence logique dès lors que l'on pose le problème en terme de catégorisation des publics ou de groupes à risque) ;
- et en même temps, une certaine désillusion ou du moins la prudence d'une distanciation critique : de telles politiques sembleraient déjà en place depuis plusieurs années dans de nombreux pays, mais, par ailleurs, « *on ne constate toujours pas d'amélioration significative de la situation des plus défavorisés au niveau de l'ensemble des systèmes éducatifs* » (Texte de l'appel d'offres).

D'une manière ou d'une autre, c'est à l'avancée de la réflexion sur les problèmes constitutifs et suscités par cette tension, et à des perspectives de dépassement de celle-ci que notre travail s'est attaché. Cette tension, que nous pourrions appeler la « tension prioritaire » et que nous devons repreciser, n'est pas nouvelle. Elle structure et informe les débats et analyses de toute la seconde moitié du XX^e siècle et ce que M. Demeuse (2005) décrit comme relevant d'une grande et historique « marche vers l'équité ». Elle relève de problèmes qui sont tout autant pratiques, politiques que théoriques. Son dépassement réclame des observations empiriques armées et appuyées par des réflexions interdisciplinaires n'éludant pas la discussion sur ses aspects théoriques, pratiques, normatifs et politiques tant la question clef pourrait bien être celle de ce que nos sociétés font et entendent faire de cette institution complexe et majeure pour le développement social qu'est le dispositif scolaire. On le sait, en matière de fonctionnement social, la marge ou la périphérie interroge le centre. Et c'est manifestement le cas pour les problèmes abordés au titre de l'« éducation prioritaire », même si justement l'une des pentes que notre étude a pu mettre en lumière demeure celle de voir cette dialectique de moins en moins pensée, ce centre ou ce qui en tient lieu de moins en moins

questionné par les politiques œuvrant à – ou en faveur de – la périphérie, et ainsi de voir s'éloigner la possibilité pour nos sociétés de se donner un lieu d'activités développant le niveau de connaissances général.

Nous avons donc considéré que nous nous devions de clarifier et expliciter cette tension, de continuer à problématiser les éléments de sa formulation, de préciser les difficultés et questions soulevées, de décrire et interroger les contours, les fonctionnements et les résultats des politiques ici considérées, à l'échelle européenne. Dans le projet déposé, nous avons alors argumenté en faveur d'une nécessaire meilleure connaissance de ces politiques intégrant, au nom d'une évaluation, non seulement une description de leur fonctionnement et une analyse de leurs résultats, mais aussi et indissociablement une analyse de la manière dont elles se définissent et sont pensées. Comment fonctionnent ces politiques, quels sont leurs contenus, comment sont-elles, ou non, évaluées ? Mais aussi : quels problèmes visent-elles précisément à résoudre, quels sont les modes de catégorisation utilisés pour désigner et décrire les publics destinés à en être bénéficiaires, et comment ceux-ci se sont-ils imposés comme catégories de l'action publique ? Quels sont les principes sous-jacents à ces politiques, quels sont les arguments des débats qu'elles génèrent ? La grande diversité des politiques et des dispositifs observables à l'échelle européenne, l'hétérogénéité de leurs logiques et finalités, le caractère en apparence du moins très contextualisé des mesures adoptées conduisaient à devoir ainsi élargir la notion même d'évaluation en amont d'une prétention à repérer des « effets » ou des critères d'efficacité clairement délimités ou constitués *a priori*, et donc peu susceptibles d'être efficaces.

Au demeurant, le premier apport de ce travail a consisté à constituer les conditions d'une comparabilité, ou le balisage d'un champ de comparaison à l'échelle européenne. On l'a vu, ces politiques, d'ampleur inégale, prennent non seulement différents noms selon les contextes nationaux et les époques (politiques de compensation, zones d'éducation prioritaire, discrimination positive...), mais elles sont aussi en permanente révision. Leur concept couvre un champ de possibles et de variations bien peu explicité en regard des enjeux sociétaux incarnés dans la scolarisation et les objectifs stratégiques d'une politique éducative commune. Cette variabilité s'illustre dans les différences nationales. Elle rend tout autant compte des hésitations, tâtonnements et mouvements de redéfinition successifs au sein de chaque état membre. Les données s'y rapportant sont disparates et peu homogènes selon les pays : tous éléments qui rendent encore plus complexe cet important exercice comparatif de politiques publiques.

Dans les pages qui suivent, nous commencerons par rappeler de manière synthétique le résultat principal de l'étude, c'est-à-dire aussi le plus global, celui-ci délimitant trois âges ou modèles de PEP. Ces modèles ne sont pas relatifs à des formes d'organisation précises. Ils concernent plutôt des configurations et des finalités, des finalités « spécifiques » à ces politiques, mais engageant néanmoins la définition des politiques publiques d'éducation dans leur ensemble. Si leur production est historiquement située (il s'agit à ce titre de « trois âges », relatifs à une évolution de ces politiques depuis les années 1960), il s'agit aussi de trois modèles se juxtaposant et se composant en des agencements spécifiques dans les

différents contextes nationaux actuels. L'évolution observée, et l'hétérogénéité constituée par cette juxtaposition et ces agencements, demeurent néanmoins souvent implicites, c'est-à-dire bien moins publiquement débattues qu'induites par les outils, les concepts et formes de connaissances et/ou de régulation mobilisés. L'organisation d'un débat public, renforcé par l'explicitation de ces implicites aurait d'ailleurs toute sa pertinence. Par la suite, nous détaillons les implications possibles de quelques unes des thématiques transversales nourrissant les trois modèles observés : les problèmes résidant dans la transformation des formes de ciblage, des interrogations sur la problématique de l'intervention précoce (*early learners*), le problème des adaptations curriculaires, et enfin les problèmes relatifs à l'évaluation de ces politiques. Nous concluons en revenant sur des enjeux globaux de politique scolaire pouvant nourrir les éléments du débat pour le renforcement des possibilités d'action.

Trois âges et modèles des PEP : une « histoire en tuilage » pour une hétérogénéité actuelle

Au final, ce sont donc trois âges ou modèles de PEP que l'étude a permis de reconstruire. Le recours aux deux notions utilisées ici, « âge » et « modèle » marque le souci de ne pas s'en tenir à une pensée évolutionniste simple mais bien plutôt de rendre compte de ce que l'on appelle en histoire un « tuilage », c'est-à-dire une période où deux mouvements de longue durée se recouvrent comme deux tuiles sur un toit (Derouet, 1992, p.32). Entre ces deux mouvements, un troisième semblerait marquer, par glissements successifs, le passage de l'un à l'autre, c'est celui de la préoccupation pour la lutte contre l'exclusion. La complexité et surtout l'hétérogénéité des politiques et dispositifs aujourd'hui observables à l'échelle européenne renvoient précisément à la coexistence de ces trois modèles ou de certains de leurs éléments : l'un ne chassant pas tant l'autre, même s'ils peuvent avoir cette ambition, que s'y superposant, inscrivant des temporalités chevauchées, sous des configurations néanmoins chaque fois singulières. Les âges des PEP mettent en jeu l'évolution et/ou la nouveauté des modes de ciblage et des catégorisations qui leur sont associées (de la désignation des publics bénéficiaires), les argumentations, les modalités d'action (pédagogiques et curriculaires), et au bout du compte les finalités des politiques et dispositifs considérés. Mais ce qu'il nous semblait aussi pouvoir mettre en avant, c'est que les évolutions touchant les PEP sont un des éléments constitutif important de la transformation des politiques scolaires dans leur ensemble, en rapport à ce que certains chercheurs appellent leur changement de référentiel ou de « modes de régulation » eux-mêmes liés à la transformation globale des contextes économiques, sociaux et politiques nationaux et internationaux.

Le premier âge ou les politiques de compensation

Nous l'avons longuement rappelé, les PEP sont nées dans une période d'optimisme quant à l'avènement, par l'école, d'une société plus égalitaire. Leur premier âge – elles sont alors désignées comme politiques de compensation – s'établit dans le prolongement des réformes politiques assurant la transition d'une école élitiste vers une école de masse et l'institution d'une *comprehensive school*, d'une école moyenne commune pour tous, censée garantir l'égalité des chances au

nom du *Welfare state*. Pour leurs promoteurs, dès les années 1960-1970, les dispositifs « compensatoires » étaient censés permettre cette égalisation des parcours et des chances scolaires que la simple ouverture pour tous des portes de l'institution scolaire, l'égalité d'accès, ne pouvait, à elle seule, visiblement pas garantir. En ce sens, ces premières PEP apparaissent comme une sorte de réponse à l'achèvement de ce modèle de *comprehensive school* : le débat politique sur cette question semble alors provisoirement réglé et en même temps le thème de l'« échec scolaire » ou des « inégalités d'apprentissage » remplace celui des « inégalités d'accès ». Par ailleurs, ces PEP sont le plus souvent des politiques territorialisées : il s'agit d'accorder des moyens supplémentaires et de mobiliser des ressources, financières, professionnelles, pédagogiques, pour lutter contre les inégalités scolaires dans les territoires urbains où se concentrent les difficultés économiques et sociales, les populations les plus pauvres qui sont aussi fréquemment des populations plus ou moins récemment immigrées ou dites issues de minorités ethniques ou linguistiques. Et il semble possible de mettre en évidence une relative cohérence dans les trois modes de ciblage visant des catégories de populations (définies essentiellement à partir de catégories socio-économiques et socioculturelles liées à des critères scolaires), des territoires et des établissements ou réseaux d'établissements et par ailleurs l'influence d'une approche de type sociologique dans la manière de penser ces questions et d'en débattre. Car les présupposés, les avantages et les inconvénients de ce concept de politique compensatoire, et de ses modalités de réalisation, sont objets de vifs débats scientifiques et politiques. Le débat, qui s'est déjà institué sur le continent Nord américain, se développe tant en Angleterre qu'en France, autour d'une critique des théories « déficitaristes », et notamment de celle dite du « handicap socioculturel » qui fondent, de manière préjudiciable, les politiques comme les pratiques de ces PEP. Ces critiques, du moins celles de nature sociologique⁸⁸, signalent une tension entre « compensation » et « démocratisation ». Elles soulignent qu'une visée de démocratisation ne saurait se dispenser de prendre en considération la part prise, dans la construction de l'inégalité scolaire, par le fonctionnement du système éducatif, par les modes de construction et de transmission de la culture scolaire, pas plus qu'elle ne saurait se fonder sur une approche des populations et des territoires qui en ignore ou en minore les ressources potentielles. Or, au titre de la « compensation » il s'agit essentiellement de pallier les insuffisances du développement cognitif des enfants attribuées, au terme d'un schéma d'imputation causale, aux effets d'un environnement social et familial supposé carencé ou défaillant. Les résultats, quant à eux, sont le plus souvent jugés « décevants » (une

⁸⁸ Qui ne sont pas les seules, puisque les Politiques de compensation ont aussi été objets de critiques, tout d'abord des partisans d'une école communautaire, puis, quelques décennies plus tard, au nom de la politique des standards et des travaux sur l'efficacité des écoles, aux Etats-Unis. Et ce sont bien ces deux dernières critiques, beaucoup plus manifestement la seconde, qui semblent avoir eu le plus d'impact sur la re-définition des politiques, (voir notamment les débats sur les refondations de la politique *Better schooling for educationally deprived students*, dit aussi *Title 1* dans le cadre de la mise en place de la réforme *No child left Behind* en 2002 aux États-Unis : cf. B. Robert, 2007, les travaux de Brian D. Barrett, (2009) ou de A.R. Sadovnick (2008). Notons que la politique *No child left behind* semble elle-même aujourd'hui devoir être repensée et révisée dans le cadre du programme de politique éducative porté par l'administration Obama.

catégorie de l'évaluation que l'on retrouve aussi bien aux États-Unis qu'en France...).

Ce modèle de la compensation est valable pour l'Angleterre (avec l'institution des *Education Priority Area* - EPA - mises en place en 1967 et supprimées depuis), la France (avec la création des Zones d'éducation prioritaires – ZEP – en 1981), la Communauté française de Belgique (où c'est le nom du modèle français qui est adopté lors de la création en 1989), et pour la Suède qui présente aussi des politiques similaires. Les politiques ciblées mises en places dans les autres pays de l'étude sont quant à elles instaurées plus tard et dans un autre contexte politique et social. Nous avons insisté sur ces contextes. La Grèce et le Portugal sont sortis en même temps dans les années 1970 d'une période de dictature militaire qui a freiné ou empêché (encore plus manifestement au Portugal) le développement de la scolarisation. Ces deux pays ont donc eu à la fois, dans le même temps, à traiter des questions d'égalité et de généralisation d'accès et d'égalité de chances ou de résultats là où dans les premiers pays évoqués, ces questions s'étaient posées de manière successive. La situation du Portugal est néanmoins d'autant plus singulière puisque la première PEP instituée, les *Territórios Educativos de Intervenção Prioritária* (TEIP) est très proche du modèle des politiques territorialisées de compensation. Les TEIP sont instituées au milieu des années 1990, mais ont très vite aussi été objet de changement, dans la logique des autres âges des PEP observés. Notons que la simultanéité des problèmes de résolution de l'égalité d'accès et de lutte contre les inégalités pourrait permettre de déjouer ce qui apparaît comme l'un des principaux freins à l'enjeu de démocratisation justement incarné dans le principe d'une politique compensatoire : ce n'est pas forcément « quelque chose de plus » ou « de différent » qu'il s'agirait d'instituer, une variation par rapport à la norme de l'ordinaire dont on ne questionnerait plus dès lors le caractère « socialement privilégiant » ou inachevé. Car cette simultanéité oblige à penser explicitement cet « ordinaire » comme devant être politiquement et scolairement construit. Un système scolaire pour tous est à construire et sa « démocratisation », comme cela a donc déjà été constaté dans les pays précédemment mentionnés, se joue aussi dans les organisations pédagogiques et curriculaires « ordinaires » et « génériques » ne disqualifiant pas les ressources collectives. Mais si les premières politiques portugaises notamment semblent en partie bénéficier de l'expérience critique des politiques compensatoires, leur rapide transformation se réinscrit dans le mouvement commun, réimportant les découpages des nouveaux âges des PEP. Ceux-ci, mais nous y revenons, semblent plus « correcteurs » que « constructeurs », ils reposent sur une certaine acceptation des inégalités qui du même coup s'impose d'autant plus comme évidence à tout pays désirant les adopter. On n'a peut-être pas assez remarqué ce que signifie la diffusion et l'emprunt des modèles et dispositifs d'un pays à l'autre : l'emprunt des modèles (en l'occurrence ici pour le Portugal, celui visiblement des ZEP françaises) est aussi élément d'importation d'une logique globale, et en l'occurrence des « problèmes » auxquels ces dispositifs essaient d'apporter une solution. Et l'apport collectif résultant de l'intégration de pays présentés et se présentant comme « en retard » du point de vue des questions abordées, dans l'analyse comparative, n'en est que plus évident : il permet d'autant plus de réinscrire les problématisations nationales dans un champ complexe de possibles.

Enfin, nous avons aussi rappelé le contexte des politiques menées en République tchèque et en Roumanie. Ce contexte est évidemment celui de l'effondrement du « bloc communiste » du début des années 1990, histoire politique qui a amené ces deux pays à éprouver une certaine défiance à l'égard de l'État central, à remettre radicalement en cause les structures et les modes de fonctionnement antérieurs de leurs systèmes éducatifs, notamment le modèle d'école unique. Les réformes et débats portant sur le système éducatif de ces deux pays semblent alors avoir eu tendance à accorder autant, sinon plus d'importance, aux questions de démocratisation au sens de liberté des individus et des familles, de promotion et de reconnaissance de la diversité des spécificités individuelles, culturelles ou ethniques, qu'à celles que pose cette autre acception du terme *démocratisation*, s'intéressant à la réduction des inégalités sociales de parcours et de réussite scolaires. Notons en même temps, que le système scolaire tchèque est l'un des plus sélectifs des pays de l'OCDE ; il est, avec les systèmes allemand, mais aussi hongrois, slovaque et autrichien, l'un de ceux qui appliquent le plus tôt une répartition des élèves dans différents types d'établissements (ou de filières) en fonction de leurs résultats passés et des capacités qu'ils ont montrées (OECD 2002, p. 51-56 ; Greger, 2008, p. 92-93). En République tchèque la première sélection se fait à 11 ans (comme en Slovaquie et en Hongrie, alors qu'elle s'opère à 10 ans dans la majorité des *Länder* allemands, comme en Autriche). Nos partenaires tchèques ont rappelé l'histoire controversée de l'instauration d'une école commune sur le modèle d'une *comprehensive school*, remplacée par une école unifiée et collectiviste à partir de 1948, elle même refusée et dénoncée ensuite comme trop uniformisante pour aboutir à la situation actuelle. Pour nos partenaires, cela est représentatif de l'attitude générale de la société tchèque et de sa vision de l'éducation : « L'élimination de la sélection précoce exigerait l'abandon d'une culture qui croit que le succès à l'école est plus une question de capacité que d'effort, de travail assidu que de qualité de l'éducation. Ainsi, le but principal pour beaucoup est de détecter le potentiel de chaque enfant aussi tôt que possible et de lui fournir un enseignement suffisamment stimulant... », et « il n'y a pas de débat dans le grand public à propos de l'échec scolaire » (Greger et al. Volume 1). Or, il est clair que des programmes de politique compensatoire au sens où ils s'observent ailleurs, n'ont pas pu dans cette perspective se mettre en place.⁸⁹ Et ce serait d'ailleurs une piste de prolongement possible de notre étude de voir ce qu'il en est

⁸⁹ Pour être précis, rappelons qu'un système de quotas a été mis en place dans le secondaire supérieur sous l'ère communiste, « une discrimination positive communiste ». Ce système a été considéré comme l'instrument principal du « socialisme réel » pour atteindre l'égalité des chances en éducation, même si les effets de cette politique sont encore objets de débats. Ce système aurait permis des avancées dans l'égalité des chances au plus haut niveau pour les filles et les garçons. Mais des recherches citées par nos partenaires tchèques concluent que l'impact de l'origine sociale sur la réussite de l'élève dans les classes supérieures était généralement le même dans les anciens pays socialistes et les pays capitalistes. Il est à noter qu'un système d'éducation spéciale très élaboré pour « élèves nécessitant une attention particulière », principalement les enfants atteints d'handicaps physiques et mentaux avait aussi été mis en place. Aujourd'hui, la sélection précoce perdure, et le système scolaire est marqué par une multiplicité de dispositifs au nom notamment des « besoins éducatifs spécifiques ».

de ces questions dans les autres pays de sélection (pouvant s'appeler orientation) précoce.

La lutte contre l'exclusion

Les critiques sociologiques du modèle de la compensation ont nourri une autre conception des PEP ou des politiques visant à lutter contre les inégalités scolaires, comme devant œuvrer à la transformation des pratiques scolaires en élucidant mieux leurs enjeux et leurs présupposés cognitifs et sociaux, et leurs modes d'inscription dans les rapports sociaux et les expériences de vie. Mais de telles analyses et préconisations semblent avoir été très peu relayées au niveau de la construction globale des politiques, elles ont tout au plus donné lieu à des ajustements et révisions locales. Le second âge des PEP observé semble plutôt marquer un glissement dans l'objectif même de ces politiques. Celles-ci, à partir du début des années 1990 tendent à minimiser l'objectif de lutte contre les inégalités d'apprentissage, au nom de celui d'une lutte contre l'exclusion : exclusion scolaire bien sûr (d'où la montée des préoccupations autour du problème des sorties précoces du système scolaire sans diplômes ou sans qualification), mais exclusion sociale et économique tout autant. Les argumentations de ces politiques se font alors de plus en plus en terme d'équité, au sens de viser ou garantir pour tous un minimum de compétences et savoirs permettant la non-exclusion. Cela renvoie à la rhétorique contemporaine des socles communs de compétences et de savoirs de base. Cette reformulation est en même temps liée à l'avènement de nouveaux problèmes sociaux, et de nouvelles préoccupations fortement médiatisées tels que ceux du chômage, de l'insertion de longue durée, et des violences scolaires ou urbaines. L'utilisation de la catégorie des « groupes à risques », pourrait d'ailleurs aussi être comprise en ce sens. Cette catégorie est directement exportée des modèles de l'épidémiologie. Elle était jusqu'alors surtout utilisée dans le cadre de travaux portant sur le champ de la santé, de la toxicomanie, de la déviance ou de la délinquance.

Cette reconfiguration s'observe particulièrement dans trois pays, et d'abord le plus explicitement en Angleterre, sous l'action des gouvernements *New Labour*. Nos partenaires anglais insistent sur ce point. Au moment où ces gouvernements ont intensifié et élargi l'intérêt qu'ils portent aux handicaps socioculturels dans l'enseignement, ils sont devenus plus ambivalents relativement à la question de savoir si « égalité » et « inégalité » fournissent un cadre conceptuel convenable pour comprendre ces questions. La position la plus élaborée a été un engagement moins pour promouvoir l'égalité que pour combattre l'« exclusion sociale » et promouvoir l'« inclusion sociale » (Giddens, 1998). Et, dès l'arrivée au pouvoir du gouvernement *New Labour*, cela s'est notamment traduit par la création d'une unité sur l'exclusion sociale (*Social Exclusion Unit*, plus tard rebaptisée *The Social Exclusion Taskforce*) pour coordonner les politiques dans ce secteur. La notion d'« inclusion sociale » portée par le *New Labour* implique « la création non pas d'une société égalitaire en tant que telle, mais d'une société dans laquelle tous les citoyens ont un accès garanti à un niveau minimum de biens sociaux (revenu, opportunités, santé, etc.) et se sentent ainsi eux-mêmes inclus dans une entreprise sociale commune. L'exclusion sociale se produit, quand les gens se heurtent à des barrières leur bloquant l'accès à ces biens sociaux. De telles barrières – comme le

chômage, le manque de revenu, une mauvaise santé, des services médiocres – sont multiples, agissent l’une sur l’autre, et peuvent produire des concentrations d’exclusion au sein de groupes particuliers et dans des zones particulières » (Antoniou et al. 2008).

C’est aussi la lecture que l’on fait en France concernant ce qui s’est passé autour des différentes relances de la politique ZEP de 1989-90 et 1998. Ces relances ont étendu de manière importante le nombre de ZEP, et donc celui des écoles et établissements et des élèves concernés par cette politique, tout en rapprochant sensiblement celle-ci de la politique de Développement Social des Quartiers, relayée à partir des années 1990 par la politique de la Ville (et dont le nombre de sites et la population n’ont eux aussi, dans le même temps, cessé de croître), et en affichant une volonté de couplage systématique entre l’une et l’autre. C’est ainsi que de multiples observateurs s’inquiéteront du risque de dépendance, voire d’instrumentalisation de la politique ZEP par la politique de la Ville, si ce n’est même du risque de glissement des objectifs premiers de cette politique ZEP, de l’amélioration de la réussite scolaire des enfants les plus défavorisés vers la seule « *gestion sociale des inégalités scolaires* » (Glasman, 1992, Kherroubi et Rochex, 2002 et 2004). Enfin, des observations similaires sont effectuées concernant la transformation des TEIP Portugaises, ou plutôt dans son remplacement par le dispositif dit des « Nouveaux TEIP », mis en place en 2005. Si l’objectif affiché est toujours de promouvoir l’éducation pour tous comme condition de la cohésion sociale et de la possibilité d’affronter les défis de la société de l’information et de l’économie de la connaissance, les références aux inégalités sociales et scolaires tendent à disparaître derrière le ciblage sur des « zones difficiles ». La délimitation des nouveaux TEIP sera donc restreinte aux agglomérations urbaines de Lisbonne et de Porto, choix justifié par le fait que ce serait dans ces zones que se concentrent les « zones difficiles » où dominent « la violence, l’indiscipline, l’abandon et l’échec scolaire », affirmation dont l’équipe portugaise partenaire d’EuroPEP précise toutefois qu’elle ne se base sur aucune étude.

Ce nouvel âge des PEP se nourrit bien sûr du thème des socles communs d’apprentissages, de savoirs et de compétences qui se diffuse dans les pays européens. Et non sans raison, puisque ici, on se préoccupe bien mieux du « sort des vaincus de la compétition scolaire » pour reprendre l’expression de F. Dubet (2004) : des élèves qui jusqu’à présent pouvaient se retrouver déscolarisés, aux acquis cognitifs non garantis, ou en situation de marginalité sociale et économique, sans diplôme ou validation de leur scolarité. Mais par ailleurs cette compétition scolaire s’accroît fortement. Elle se durcit en raison de la pression sélective, elle-même rendue possible par une certaine place accordée au système scolaire dans le fonctionnement social et économique global, et elle se renforce par l’intégration du système scolaire dans une logique de marché. Et surtout, cette mise en avant du principe de la lutte contre l’exclusion, et de l’installation des socles minimums de compétence induit un déplacement décisif du questionnement. On entre ici dans un registre de l’équité et des questions induites autour du « principe de différence » (ou « principe d’inégalités », les deux notions semblent également utilisées) tel que le théorise John Rawls : des inégalités peuvent être acceptées (elles peuvent être considérées comme « justes »). Ainsi il ne s’agirait pas tant d’égaler les

conditions, ou de lutter contre ce qui produit les inégalités, que d'en atténuer les effets, si ce n'est de les gérer de manière à les rendre compatibles (ou « utiles ? » ou « acceptables » ?) au « bien commun ». De ce point de vue, un risque ou une tendance serait de ne plus penser voire même de faire sortir du domaine du pensable, les conditions de possibilité d'une égalisation des chances et de l'appropriation des savoirs pour tous, comme si un tel objectif n'était qu'utopique ou irréaliste ? Bien sûr, ce sont là les éléments d'un débat complexe et fondamental que l'on ne peut réduire à ces seuls termes (voir Dubet, 2004). D'une part, pour les auteurs qui explicitent ou soutiennent cette dynamique, il ne s'agit précisément pas de rompre avec un objectif d'égalité et de justice sociale, mais d'en garantir une forme de réalisation. Ce qu'il s'agit ainsi de réviser, c'est précisément la situation induite par le principe de l'égalité des chances et cette « fiction nécessaire » qu'est la méritocratie comme le dit F. Dubet. L'égalité des chances et son principe méritocratique constituant justement encore de nos jours le principal élément d'acceptation et de justification des inégalités : ils renvoient à une forme de distribution des individus dans les positions sociales consubstantielle au principe de liberté individuelle qui donne à chacun le droit et le pouvoir de mesurer sa valeur à celle des autres (p. 36). Il est aujourd'hui impensable d'en revenir au principe d'une sélection aristocratique par la naissance. Or, c'est ce à quoi nous condamnerait la remise en question du principe méritocratique car il n'y aurait pas véritablement de modèle alternatif à ces deux systèmes d'après cet auteur (p. 39). D'autre part, dans cette dynamique, il s'agit précisément d'avancer dans la voie d'une égalité de résultats « réaliste » : contre la cruauté du principe méritocratique et le gâchis ou scandale social de ne pas voir garanti quelque chose de commun à tous les élèves. Il reste que ce quelque chose de commun, se pose souvent en termes de minimum, et se trouve donc ainsi hiérarchisé. D'autres recherches montrent qu'il peut mettre en jeu une profonde transformation curriculaire, si ce n'est du concept même de savoir et d'éducation, et se doit donc encore d'être fortement questionné (Frاندji & Vitale, 2008). Il reste aussi que les vaincus de la compétition scolaire qui doivent en bénéficier se recrutent toujours massivement dans les mêmes groupes sociaux, et qu'il est difficile, contrairement à la fiction argumentative présentée par Dubet⁹⁰, d'ignorer ce phénomène. Et sur ce point, on

⁹⁰ Pour argumenter le principe de « l'égalité sociale des chances » (chapitre 3), comme complément nécessaire à l'égalité méritocratique et l'égalité distributive des chances (chap. 1 et 2), Dubet (2004) invoque l'idée suivante : « supposons en effet que tous les efforts évoqués précédemment en termes de mérite et de distribution des ressources scolaires aboutissent à une égalité des chances réelles et que, par exemple, la population des élèves des grandes écoles soit représentative de la distribution des individus dans les divers groupes (économiques, professionnels, sexuels, culturels...) qui composent la société. Dans ce cas, nous aurions fait un progrès considérable et probablement unique dans l'histoire des sociétés humaines. Mais par la grâce de cette méritocratie pure, serions-nous entrés pour autant dans un monde parfaitement juste, ou plus modestement dans un monde plus vivable ? Tout dépend du sort réservé aux vaincus de la compétition scolaire. Le fait que les vainqueurs soient désignés de manière juste, ne signifie pas que le sort des perdants soit juste, elle aussi. Que savent les élèves les moins bons ? (...) En face, ou plutôt à côté de l'égalité des chances, il faut donc s'interroger sur les inégalités engendrées par ce modèle de justice, ce qui conduira à se tourner vers d'autres figures de justice que celles du mérite et de l'égalité distributive » (p.53). Il nous semble que ce propos est central dans l'argumentation de l'auteur et donc pour la justification de l'équité, mais il relève d'une

n'est pas obligé d'accepter l'idée selon laquelle, tout en ce domaine se jouerait surtout à l'extérieur du monde scolaire comme semble parfois le soutenir Dubet dans un propos empreint de relativisme culturel :

« Après tout, une méritocratie pure exigerait une séparation précoce des enfants et de leur famille afin d'effacer radicalement les inégalités de condition et de transmission, elle impliquerait une emprise totale du système de formation et, dans ces conditions, le monde devenu meilleur serait aussi *le meilleur des mondes* » (p. 52).

Si seulement les parents « étaient comme les parents de la classe supérieure ! Alors nous pourrions accomplir notre tâche » (Bernstein, 1975 : 252). Il nous semble en tout cas prioritaire de poursuivre et développer ce débat, engageant aussi bien une discussion portant sur les enjeux politiques de l'école, qu'une poursuite du travail scientifique visant à dénaturaliser et à mieux comprendre la production des inégalités scolaires.

« *Inclusive éducation* » : un nouvel âge ?

La complexité des politiques observables dans chacun des pays et les débats les accompagnant permettent donc d'identifier les prémises d'un troisième âge des PEP. Celui-ci peut renvoyer à une acception particulière du principe d'une « *inclusive education* ». Le passage de la lutte contre les inégalités à la lutte contre l'exclusion accroît la probabilité de considérer, une fois pour toutes, les risques non comme une réalisation possible, mais comme une caractéristique propre à certains individus ou certaines catégories de population, et découlant de certains paramètres : les dispositifs considérés ici viseraient un peu moins à prévenir ou lutter contre ces inégalités qu'à en gérer les conséquences sociales et économiques attendues. Le problème auquel confronte le troisième modèle que nous allons maintenant développer se situe dans cette dynamique, la mise en place des « socles commun de compétence » servant alors tout au plus de garde fou à l'écèlement de l'idée même d'école commune que les diverses situations scolaires rencontrées suggèrent. On assiste désormais de fait à une convergence vers un espace scolaire de plus en plus fragmenté par une multiplication de programmes et dispositifs ciblés à partir de nombreuses formes de catégorisations des publics scolaires. Cette fragmentation s'observe particulièrement dans des pays pourtant aussi différents que l'Angleterre et la République tchèque. La liste des catégories considérées comme cibles des politiques PEP ou de leurs équivalents dans ces deux pays est éloquent. En plus des ciblage et catégories « classiques » pour ce type de politiques, que sont les élèves issus de familles et de milieux socialement défavorisés et/ou de minorités nationales, linguistiques, culturelles ou ethniques (ce second mode de catégorisation tendant sans doute aujourd'hui à l'emporter de plus en plus sur le premier), s'ajoutent d'autres modes de ciblage ou de catégorisation dont il serait fastidieux de rappeler la liste. Cette liste semble d'ailleurs se renouveler en permanence, tant elle est liée au développement de procédures d'analyses statistiques parfois pointilleuses jouant sur les variables pour un repérage se voulant de plus en plus précis. Ainsi par exemple, le débat anglais et américain se met-il actuellement à définir des « *underachievers* », se préoccupant

virtualité, dont il s'agit encore de travailler la possibilité, au sens que donne à ces termes Desanti (2001).

notamment ainsi du public des garçons, dont certains débats spécifient qu'ils formeraient jusqu'à 80 % de ces « *underachievers* ».

Une telle fragmentation et multiplication de dispositifs s'observe dans bien d'autres pays, par delà l'effet d'étiquetage de l'uniformité des grands programmes PEP qui polarisent le regard (comme en Belgique ou en France). Pour une large part, cet éclatement se subsume sous la logique des deux métacatégories que sont, non seulement encore celle des « groupes à risque », mais aussi celle des besoins éducatifs spécifiques ou particuliers (*Special educational needs*). Nous avons rappelé comment cette dernière catégorie a pu émerger dans le débat anglais initié par le rapport Warnock (1978). Elle devait alors permettre de déjouer les filières de ségrégation constituées par les filières de l'éducation spécialisée. Il s'agissait de privilégier une analyse pédagogique plutôt qu'uniquement médicale de ces questions et de rompre avec le modèle individuel déficitaire du handicap et de la différence contribuant à l'exclusion ou à la ségrégation scolaires d'un nombre important d'enfants. Mais la catégorie s'est depuis lors largement développée, par l'intermédiaire notamment d'un important travail de codification opéré par des agences internationales et elle a, ce faisant, pris une acception de plus en plus large, et qualitativement différente. A partir du débat anglais initial, on voit surgir une conception forte du principe d'une école inclusive en lien avec la catégorisation des *special needs* : il s'agit de transformer les établissements scolaires en « communautés ouvertes à tous, auxquelles tous les apprenants ont droit d'accéder sur une base égalitaire » (Armstrong, 1998). Pour éviter de s'en tenir à une simple logique d'« intégration » (dans l'acception anglaise du terme), alors qu'il s'agit d'éviter la mise à l'écart des élèves dans des voies spécialisées, cette interprétation de l'école inclusive implique une révision des fonctionnements scolaires ordinaires socialement « sélectifs », « privilégiant », « handicapants » ou discriminants. Elle implique de re-questionner les curricula et les pratiques, de réviser et de dynamiser la construction de formes pédagogiques permettant les apprentissages de tous. L'extension internationale de ce principe, et sa retraduction dans les débats nationaux réinscrit pourtant fréquemment la catégorie des *special needs* dans un modèle individuel du handicap et de la différence. Au fil du temps, la catégorie devient très étendue, associant des critères médicaux, sociaux, culturels, économiques, géographiques et scolaires pour la désignation d'ensembles parfois assez hétéroclites, mais toujours marqués par un écart à la norme. Et surtout elle prend place dans des débats et analyses qui occultent, et donc soustraient du domaine de l'action publique, une large part des fonctionnements sociaux et scolaires qui génèrent, donnent forme et contenu aux désavantages, risques et autres besoins spécifiques désignés. La seule logique d'action scolaire pouvant être défendue est dès lors une logique d'adaptation à ce qui se présente comme des « différences » ou « diversités » essentialisées. Bien qu'elles y soient largement utilisées, et malgré leurs ambiguïtés, les notions de « différence » ou de « diversité », comme celle de « besoins » ne semblent d'ailleurs jamais clarifiées dans les débats.

Cette lecture essentialiste n'est pas nouvelle, mais elle se renouvelle dans les débats sous l'intitulé de la « diversité » des « talents », des « aspirations » ou des « rythmes d'apprentissages » : nouvelles catégories essentialistes banalisées à peine

utilisées avec un peu plus de prudence dans les pays marqués par la critique de « l'idéologie des dons » (Bourdieu & Passeron, 1964). Le recours aux inégalités natives ou aux « dons » n'est d'ailleurs plus banni, ni même euphémisé car, nous l'avons vu, les classifications peuvent aussi intégrer la catégorie des « *gifted and talented pupils* » à la mesure même du développement de mesures et dispositifs ainsi ciblés un peu partout en Europe. Sans doute, le maintien de ces formes essentialistes n'est-il pas sans lien avec le caractère inopérant ou insuffisamment opérant de la critique de l'idéologie des dons. Et d'ailleurs, dernière particularité de ces débats, l'utilisation des diverses catégorisations mentionnées s'accompagne d'une critique, voire d'une dénonciation, du caractère normalisant des dispositifs scolaires publics communs, critique pouvant se justifier, plus ou moins implicitement, en référence aux acquis d'une culture critique d'inspiration sociologique. Cela peut paraître paradoxal, mais cet emprunt est aussi rendu possible par certaines formes de raisonnement souvent imbriquées à cette culture critique, et notamment le relativisme culturel. En tout cas, comme l'argumente Jean-Yves Rochex, tous ces débats font d'autant plus signe d'une profonde modification de la problématique de l'éducation prioritaire, laquelle serait d'autant plus aujourd'hui vouée à « permettre à chaque élève et chaque catégorie d'élève, en particulier à ceux qui ne correspondent pas suffisamment aux attentes d'un système éducatif considéré comme abusivement normatif, de maximiser son développement et ses chances de réussite scolaire, compte tenu de ce que seraient ses caractéristiques particulières ou spécifiques » (Rochex, texte de conclusion, Vol.1).

Tensions, questions et ajustements de l'analyse transversale

Les trois « âges » des PEP sont donc aussi trois modèles portés par des discours, débats, logiques, pratiques et formes d'organisation pouvant se cumuler ou se juxtaposer. Ce qui caractérise ces politiques et dispositifs PEP, c'est avant tout l'hétérogénéité de leurs finalités. Car si le fonctionnement et le champ d'action des PEP sont bien institutionnellement encadrés, les réalités de leur mise en œuvre demeurent complexes et ce sont aussi ces réalités, ce qui se fait localement et concrètement sur le terrain, qui confèrent sens et signification à ces politiques. Quand bien même les cadrages politiques et administratifs de ces politiques seraient eux-mêmes suffisamment cohérents ou homogènes en regard des finalités attribuées aux PEP (ce qui n'est évidemment pas le cas), ils n'en dessineraient pas moins un ensemble de mesures qui ne s'auto-appliquent pas. La limite que nous atteignons dans cette désignation de cumul ou de juxtaposition des « modèles », c'est celle qui prévaut dans le cadre des pays, mais nous pensons surtout à l'Angleterre, qui multiplie pragmatiquement les mesures et initiatives, selon les trois caractéristiques mentionnées dans la conclusion du chapitre de nos partenaires anglais : Optimisme, Acharnement, Innovation (Antonioni et al. Vol. 1). Car la situation complexe d'ensemble qui en résulte constitue précisément une forme de réalisation avancée du troisième âge des PEP décrit et des systèmes scolaires qu'elle contribue à structurer. Par ailleurs, les analyses menées sur les curricula nous ont montré comment, pour comprendre et cerner les logiques en cours, il s'agissait de tenir compte aussi bien des réalités prescrites que réelles. A ce niveau, plusieurs possibilités sont observables dans les différents pays : une

absence de transformation curriculaire et pédagogique prescrite officiellement qui s'accompagne de transformations curriculaires réelles répondant au principe de l'adaptation contextuelle des pratiques enseignantes en PEP ; ou au contraire une transformation curriculaire prescrite qui s'incarne peu dans les pratiques (celles-ci pouvant néanmoins aussi rendre observables d'autres transformations par rapport aux pratiques ordinaires, que celles officiellement prescrites)... C'est bien d'ailleurs aussi ce qui contribue à la difficulté de toute perspective de synthèse et d'évaluation, et qui fournit une limite à notre analyse, en l'absence de résultats d'enquêtes empiriques prenant en charge cette complexité, entre le prescrit et le réel, les débats, les contextes et les pratiques, pour la totalité des pays, et beaucoup plus pour certains que pour d'autres.

Ainsi, le mouvement d'ensemble que les diverses analyses permettent de reconstruire ne doit pas conduire à effacer ou écraser les dynamiques plurielles, ou les objets de questionnements, dont sont porteuses les thématiques transversales travaillées dans le volume 2. Ici comme ailleurs, l'analyse comparative se doit de faire varier les différents niveaux d'investigation, entre les niveaux macro, méso et micro. L'analyse macro (analyse de l'évolution des politiques éducatives dans le temps), nous semble l'un des acquis de l'étude, mais doit d'autant moins signifier l'arrêt de l'étude qu'elle peut tendre à accentuer des similitudes qui peuvent s'estomper dès que l'analyse se fait plus rapprochée. C'est là l'ordre d'une difficulté méthodologique de toute approche comparative internationale : accentuer soit les particularités, soit les similitudes (Maroy, 2006, 25-29). C. Maroy argumente ainsi les difficultés auxquelles nous sommes aussi confrontés : un des dangers d'une analyse trop macro « est parfois de confondre des évolutions ou des réalités qui, au niveau local, apparaissent comme distinctes » (Ibid., 27). Ainsi, au cours de notre travail, les convergences observées ont pu être précisées, en fonction des contextes nationaux, comme de leur contenu et de leur sens effectif au plan local. Mais, un autre danger de l'analyse comparative est de procéder « à une analyse trop superficielle qui escamote les contextes historiques ou les particularités sociétales qui peuvent donner sens à ce qui est observé (Lallement et Spurk, 2003) » (Ibid. 27). Notre étude repose sur le questionnement des textes et débats tant officiels que savants, sur le projet d'une synthèse des savoirs et connaissances portant sur ces politiques, y compris les connaissances produites par les analyses empiriques menées aux niveaux micro et méso. Mais ces dernières, nous l'avons dit, ne sont pas assez développées, ce qui nous confronte inévitablement aux limites méthodologiques mises en avant, mais aussi à celle de ne pas suffisamment identifier les potentialités des pratiques observables sur le terrain.

Il semble que bien des éléments de l'étude thématique transversale mériteraient d'être poursuivis dans cette perspective. Que pouvons-nous avancer de plus avec cette analyse thématique ? Quels sont les pratiques, fonctionnements, logiques et caractéristiques concrétisant ces modèles de PEP, et quels sont ceux d'entre eux qui justement impliquent une révision des savoirs élaborés, et des pistes de questionnement supplémentaires ?

Ciblages

La première thématique transversale, celle portant sur les formes de ciblage des PEP a sans doute été la plus travaillée quantitativement, et on comprend pourquoi : c'est là l'une des spécificités de ces politiques que d'être des politiques « ciblées » - « ciblantes ». Nous avons déjà longuement rappelé les résultats de cette investigation, car d'une manière ou d'une autre, ce sont les transformations observables à ce niveau qui rendent le plus immédiatement visible l'évolution des politiques et de leurs finalités. En même temps, les différentes analyses ici réunies permettent de compléter si ce n'est de réviser le débat à partir duquel ces questions semblent désormais les plus communément abordées, à savoir notamment à travers l'opposition entre ciblage sur des *territoires* et ciblage sur des *populations* « *people versus place* », (Donzelot et al. 2003). L'évolution manifeste des politiques PEP tient assurément en l'affaiblissement progressif des ciblages territorialisés au profit des ciblages de publics ou de populations, ou d'individus (si l'on prend toujours comme point de repère les PEP les plus anciennes, car bien des pays nous l'avons vu n'ont justement jamais mis en place ces formes de ciblage territorialisés). Mais chacun des deux pôles de l'opposition renvoie lui-même à une complexité de logiques en tensions, et bien sûr de nouveaux principes de ciblage cumulent les deux entrées.

Ainsi les significations accordées à la mobilisation de la notion de *territoire* sont-elles multiples : du territoire mobilisé comme contexte d'une action éducative spécifique, au territoire mobilisé comme le support des actions menées, voire comme l'objet des PEP. Action scolaire territorialisée ou action scolaire (ou sociale) territoriale ou de territoire sont deux versions de ce qui peut s'observer dans cette perspective. Et par delà la dynamique de disparition d'un ciblage territorial, on observe tout autant son changement de sens. Un cas manifeste sur ce point est ce qui se décrit dans le cadre du Portugal : le passage d'une logique d'*empowerment* (où le territoire est pensé dans une problématique de mobilisation et de démocratie locale autour d'un établissement scolaire) à une logique de ciblage de « zones difficiles » avec ce qu'un tel ciblage peut impliquer de défiance vis-à-vis des élèves ou de leur environnement local et familial. De même, en Angleterre, le principe d'une action sur un territoire semble se reconfigurer autour de la mise en place de dispositifs, comme les *multi-agency services*, agenciant au nom d'une approche territoriale une logique partenariale de services, sanitaires et sociaux, pouvant ainsi alors d'autant plus facilement en venir à agir *sur* les parents ou les « communautés » plutôt *qu'avec* eux. La question de ce qui se met ainsi sous le terme de partenariat, notamment quand celui-ci inclut les familles au rôle de partenaire, semble de toute façon peu claire dans chacun des pays y ayant recours. Une telle logique s'observe aussi en France, autour de nouveaux programmes tels que celui dit de Réussite Educative (PRE), ne relevant plus du simple ministère de l'Éducation nationale et débordant du découpage administratif de la politique d'éducation prioritaire (ce qui avait bien initialement fait hésiter les chercheurs à les inclure dans l'analyse le champ d'analyse de cette étude). Le programme a été proposé par le ministère de la Cohésion sociale, et il y est question non pas de réussite scolaire mais bien de réussite éducative, notion pourtant fort peu saisissable, tout au moins difficilement évaluable. Ces dispositifs s'installent sur un

espace local, mais ciblent des individus à l'intérieur de ces zones, en l'occurrence, pour ce qui est des PRE, des enfants ou adolescents dits en situation de « fragilité » au nom d'une actions se voulant personnalisée ou individualisée et se devant d'associer les familles (Joly-Rissouan & Glasman, 2006 ; Glasman, 2006).

Et plusieurs éléments de réflexion apparaissent encore ainsi autour de ces points. Trop souvent pour certains de nos partenaires, le problème des PEP à ciblage territorial provient du fait « qu'elles ne seraient pas assez devenues territoriales » : elles sont restées concentrées sur les problèmes et actions de l'école, et elles n'ont pas su mobiliser d'autres ressources potentiellement disponibles parmi et autour des communautés locales (voir le chapitre « Les PEP à ciblage territorial »). Mais, par le jeu de la multiplication des partenaires et des intervenants non issus du monde scolaire, et le couplage des politiques PEP avec d'autres politiques parfois de plus grande ampleur, c'est l'enjeu scolaire lui-même qui est opacifié, voire mis en danger, au profit de préoccupations sécuritaires, ou sociales ou communautaires pouvant freiner ou rendre secondaires les questions d'apprentissages scolaires. En même temps, nos partenaires ont aussi signalé des tentatives de nouvelles approches (telles que celles réalisées autour du quartier Ballymun en Irlande, ou dans la ville de Barnsley en Angleterre) qui s'attacheraient justement à associer plus harmonieusement des actions centrées sur l'école avec les politiques menées en faveur de l'enfant et la famille, du développement de la communauté et des relances économiques. Ces approches reconnaissent l'interaction entre éducation et d'autres formes de désavantage. Elles prennent en charge le besoin de coordonner les interventions visant à traiter toutes les formes de désavantage simultanément sans pour autant s'en tenir à une action de surface ne consistant qu'à apporter quelques rares moyens supplémentaires, en relation de défiance avec les familles, ou en détournant les préoccupations scolaires. De telles initiatives se doivent bien sûr encore d'être développées, questionnées et évaluées.

On observe autant si ce n'est plus de variété du côté de l'autre pôle de l'opposition : les ciblage sur des « populations » condensent différentes manières de catégoriser ces mêmes populations. Et si ces formes de catégorisations témoignent des traditions politico-administratives et/ou scientifiques distinctes, si elles dépendent des contextes politiques et culturels nationaux, elles n'en mettent pas moins en jeu des questionnements communs et plus globaux qui ne condamnent pas au relativisme. Ainsi en va-t-il de la relative progression (selon les pays, ces questions sont relativement récentes), des catégorisations manifestant le thème de la « diversité », ethnique, culturelle, sexuelle, au détriment ou en remplacement des critères d'ordre socio-économiques pour la formulation des ciblage. Cette relative accentuation des thèmes de la diversité (si ce n'est son exaltation pour certains) procède de mutations économiques et sociopolitiques plus globales ; elle est objet de multiples débats mettant en avant son rapport aux thèses de l'économie libérale, ou au déclin des thèses marxistes, ou insistant sur la nécessaire articulation des orientations des politiques et problématiques de redistribution et de reconnaissance (Benn Michaels, 2009, Fraser 2005). Mais pour ce qui concerne la question des PEP, c'est encore à une réflexion sur ce qu'est le dispositif scolaire, ses activités et ses finalités que nous sommes ici confrontés. Des

ciblages « ethnoculturels » ou portant sur ce qui, selon les pays, se désigne comme minorités ethniques ou linguistiques peuvent se mettre au service d'un développement communautaire sans pour autant contribuer à résoudre le problème pédagogique de la transmission et de l'acquisition des savoirs. Ce problème avait déjà été mis en avant dans les premières perspectives de révision des principes compensatoires établis sur ces bases pour les politiques Nord-américaines (Little & Smith, 1971 ; Isambert-Jamati, 1973). Ici la question du « désavantage scolaire » semble parfois être évacuée au profit des notions d'*identité* (à devoir préserver ?) ou de *besoins*, dont on ne sait pas par qui et comment ils sont définis, mais auxquels il s'agit de *s'adapter*. Des logiques dites d'*empowerment*, tout comme les débats sur l'*affirmative action* notamment aux Etats-Unis, insistent certes aussi sur une nécessaire dimension réparatrice de l'action publique : les bénéficiaires des politiques de la diversité sont aussi ceux-ci ayant été victimes de discrimination ou de rapports de domination agissant conjointement aux niveaux économiques, sociaux et culturels. Et nous voyons bien en quoi ces questions peuvent être étroitement mêlées dans le cas de la situation des enfants Roms si cruciale dans certains pays d'Europe. Mais il est pour le moins difficile de voir ces débats et travaux ne pas s'en tenir aux présupposés du relativisme culturel qui contribuent bien souvent à opacifier la question des savoirs et de l'activité scolaire. Au cours de notre étude, nous avons relevé en quoi ces difficultés s'observent particulièrement autour des problématiques langagières ou sur les « langues d'origine », mais (trop) peu souvent abordées en référence aux enjeux de la culture écrite et de la *literacy*, pourtant rappelés comme fondamentaux pour le développement cognitif et social. La question du ciblage des PEP et de la définition des problèmes qu'elles se proposent de traiter est évidemment étroitement liée aux contenus des orientations curriculaires et pédagogiques. Et c'est bien en un certain sens l'insuffisante prise en compte de ces questions, au nom de « la diversité » ou d'autres problèmes nécessitant en effet aussi des réponses au niveau politique plus global, qui questionne dans ces débats et qui marque une évolution avec ce qui a pu se jouer autour des premières élaborations des PEP. Il se peut qu'en lieu et place de la question pédagogique et curriculaire, c'est bien souvent celle relative à la sélection et à la justice de ces sélections qui préoccupent, et cela n'est pas sans rapport avec l'extension (ou l'importation) des débats portant sur l'*affirmative action* qui ont jusqu'alors principalement concerné l'accès à l'enseignement supérieur sélectif.

Notons enfin que d'autres principes de ciblage se développent désormais dans cette perspective ; des ciblages qui ne porteraient pas tant sur des *collectifs* que sur des *individus* : une politique par exemple d'*affirmative opportunity* plutôt que d'*affirmative action*⁹¹. Par cette proposition, il peut s'agir de déjouer les problèmes des formes antérieures de ciblage et leurs conséquences (homogénéisation, coût élevé pour une efficacité incertaine, effets de seuil et de stigmatisation, réification de collectifs etc.). Mais cette opposition dichotomique entre *individus* et *collectifs*,

⁹¹ Selon notamment le terme apparemment ainsi avancé par Wiliam Julius Wilson, il s'agirait alors « d'établir un traitement différentiel des individus selon la singularité de leur histoire et de leurs projets » (*The bridge over the racial Divide. Rising Inequality and coalition Politics*. Berkely University Press, 1999, cité par Dubet, 2004, p. 46)

demeure pourtant quelque peu schématique, et nécessite a minima des analyses complémentaires : les « individus » en question n'en sont pas moins ciblés, c'est-à-dire reconnus, repérés, sélectionnés, marqués ou distingués, sur la base de critères normatifs, de conventions et de procédures collectives d'identification. D'autre part, on observe surtout en quoi cette forme de ciblage s'intègre dans une logique de sélection scolaire distincte des premiers objectifs des PEP. En prétendant, comme cela s'observe souvent, « améliorer », ou « gagner en précision » dans les ciblages, on transforme les objectifs politiques des dispositifs. Le thème de l'individualisation est d'ailleurs bien l'un des thèmes constitutif de l'évolution des PEP s'opérant en ce début de XXI^e siècle, tel qu'il s'affirme par exemple en Suède ou en France. Dans ce dernier pays, la logique consiste à promouvoir des dispositifs d'« aide individualisée » ou de réussite éducative comme nous l'avions vu, et en même temps à favoriser l'accès des meilleurs élèves des établissements en Education prioritaire à des établissements considérés comme de meilleurs niveaux, voire à des filières dites d'« excellence ». S'il s'agit, en reprenant les termes informés du débat américain, d'agir sur les « acteurs » (leur permettre la mobilité), plutôt que sur les « places », une telle logique ne prend-elle pas le risque de contribuer à constituer une vision mortifère des « territoires » ou des « établissements » (dont il s'agirait d'aider les « meilleurs » à pouvoir s'échapper)? Et concrètement on en vient surtout ainsi à renouer, en la renforçant, une idéologique méritocratique, un élitisme républicain, interrogeant peu – en termes autres qu'essentialistes ou misérabilistes –, la production des inégalités scolaires.

L'argumentation et la justification de ces orientations ne peuvent en même temps pas être ignorées : elles renvoient au constat des résultats décevants des PEP jusqu'alors instituées, et l'urgence d'une ouverture sociale du recrutement des élites, créditée d'un effet d'émulation⁹². Et de même, plus généralement, il est certain qu'une action ciblée demeure nécessaire tant qu'aucune autre dynamique ne permette de déjouer les logiques d'appropriation des profits d'une action publique non ciblée au bénéfice de certains seulement...

On le voit, le travail avancé au titre d'EuroPEP sur les formes de ciblage et de définition des bénéficiaires, appelle de nombreux compléments d'analyse. Y compris des enquêtes empiriques situées car il paraît pertinent et nécessaire de questionner la manière même dont les critères nationaux sont mobilisés, ou pas, localement : par quelles procédures, avec quelles traductions et sous quelles contraintes sont effectivement recrutés et constitués les publics « bénéficiaires » ? On peut aborder ces questions de ciblage d'un point de vue technique, ou dans une

⁹² L'effet d'émulation, ou de levier, qui s'opérerait par la mise en valeur de promotion sociale exemplaire, est en effet le plus souvent mis en avant comme apport des politiques dites d'*affirmative action* ou de discrimination positive. Des travaux américains montrent que ces politiques ont assurément contribué à favoriser les minorités les plus favorisées à l'intérieur des minorités « ciblées » ou un renforcement des divisions sociales à l'intérieur des groupes minoritaires, sans que l'on puisse vérifier totalement l'effet d'émulation en question. Les nombreux débats et analyses sur ces politiques concernant principalement, pour ce qui est de l'éducation, l'enseignement supérieur ne peuvent malheureusement pas être repris ici. Ils sont néanmoins, en langue française, parfaitement synthétisés et développés par exemple par G. Calvès, 2004 et D. Sabbagh, 2003 dont les analyses gagneraient ainsi à être mieux confrontées aux nôtres sur les PEP.

logique d'expertise, et les propositions ne manquent pas sur ces points. Nous espérons avoir pu montrer qu'elles engagent tout autant des choix politiques et sociaux relevant du domaine de l'action publique collective.

Actions et contenus

L'une des particularités de notre travail était de vouloir intégrer le plus possible dans l'étude comparative l'analyse de ce qui se fait, et comment, au titre de l'action pédagogique et curriculaire dans les dispositifs et politiques PEP. Comment en effet comprendre ce qui se joue sous une politique d'action scolaire sans mener la réflexion sur ce qui est censé constituer son activité principale, ou du moins ce qui relève de son travail concret et ordinaire ? Nous remarquons en même temps comment les quelques ébauches d'analyses comparatives déjà effectuées sur ces politiques n'intégraient justement pas, ou très peu, ces dimensions. Ces analyses insistent surtout sur l'aspect formel des politiques : leurs modes d'organisation et de financement, leurs problèmes de détermination des publics bénéficiaires, et les questions liées à leur évaluation. Mais elles portent beaucoup moins, voire pas du tout, sur le type d'action réalisé, le travail des enseignants en relation avec les difficultés des élèves, la manière dont on définit ces difficultés, le curriculum et la pédagogie mis en œuvre dans les PEP. Ceci est sans doute relatif aux manques de données et notamment à celles portant sur le curriculum réel et ce qui se réalise concrètement en situation (par delà le seul niveau du curriculum formel ou de ce qui est institutionnellement prescrit). Le manque d'études empiriques contextualisées dans plusieurs pays est flagrant, parfois considérable.

Mais ces manques, du même coup, questionnent. Leur récurrence, tant au niveau des documents officiels et accompagnateurs de ces politiques, qu'au niveau de la recherche, n'alerte-t-elle pas aussi sur la nature des « priorités » des PEP ? Le degré d'investissement réflexif collectif sur certains problèmes et thématiques semble de fait un bon indicateur des préoccupations collectives, ou de la nature des problèmes que l'on entend résoudre. En l'occurrence, la relative invisibilité des questions pédagogiques et curriculaires pourrait encore renforcer le constat des évolutions observées : la question des inégalités d'apprentissage – et finalement plus en amont, les questions relatives à l'activité scolaire comprise comme activité de transmission et de partage des savoirs – ne seraient pas, ou plus, prioritaires. Au niveau des débats internationaux, comme aux niveaux nationaux, les questions portant sur les principes de ciblage semblent considérablement plus développées que celles portant sur ce qui est fait et comment, et en quoi cela peut entraîner ou pas un renforcement des acquisitions cognitives et sociales dans ces dispositifs ciblés. Selon les pays, ce constat global peut évidemment être précisé⁹³. Nous observons en tout cas en quoi ces questions semblaient toutefois beaucoup plus

⁹³ Ainsi par exemple cette question est-elle mise au centre du dernier grand rapport sur l'Éducation prioritaire réalisé par l'Inspection générale en France (Armand & Gille, 2006). Ce rapport a pu bénéficier des travaux de recherche portant sur ces questions, et notamment des travaux réalisés par les membres de l'ancien comité scientifique du Centre Alain Savary de l'INRP. Mais la réforme de l'éducation prioritaire qui a suivi ne semble pas prioritairement guidée par les réflexions ainsi développées dans le rapport Armand & Gille.

centrales en ce qui concerne les politiques dites de « compensation ». C'est ainsi notamment – exception notable donc dans le corpus de la littérature scientifique comparative sur les PEP auquel nous avons pu avoir accès – que la question de l'action se trouvait particulièrement investie dans la synthèse des programmes dits de politiques de compensation réalisée pour l'OCDE dans les années 1970 (Little & Smith, 1971 ; il s'agit en fait d'une comparaison intra états-unienne : les multiples programmes réalisés dans les diverses villes et états à cette époque y sont questionnés et comparés les uns aux autres). Et cela s'est fait au nom de l'OCDE, c'est-à-dire aussi au nom d'une préoccupation internationale. Pour analyser ces programmes, Little et Smith distinguent trois stratégies générales d'actions (les programmes concrets peuvent mêler ces différentes stratégies) dont ils examinent de manière approfondie les modalités : les actions visant à modifier les situations d'apprentissage, à changer le rapport entre école et communauté (ou le rapport aux familles), et celles visant à réaliser des « écoles intégrées » (consistant entre autres, à jouer sur la mixité sociale et socio-ethnique des écoles). Notons que les auteurs du rapport hésitent d'ailleurs à totalement inclure cette troisième stratégie au titre des programmes de politiques de compensation, préférant réserver pleinement ce terme aux dispositifs mobilisant les deux premières stratégies d'action. Or, c'est peut-être bien justement cette dernière stratégie d'action qui a pu prendre de l'ampleur par la suite ou que l'on pourrait considérer comme l'une des lignées des préoccupations ultérieures autour du thème de l'*inclusive education*. Les références théoriques de l'analyse de ces stratégies mêlent sociologie, sociolinguistique, pédagogie, et psychologie du développement. La tonalité de l'étude est descriptive et analytique, car les auteurs suivent les discussions de l'époque confrontées à un problème considéré comme multidimensionnel, un problème qu'il s'agissait encore de défricher avec optimisme sans doute, mais aussi avec prudence et dans un registre d'expérimentation. On pourrait ainsi comparer ces analyses des années 1970 avec les rapports plus récents de l'OCDE sur les « besoins spécifiques » (1995, 2000), presque entièrement, nous l'avons vu, à la construction de cette taxinomie, indépendamment de toute réflexion sur les situations sociales, pédagogiques et scolaires. Nous n'oublions pas cependant que la perspective d'une « obligation de réussite », et les différents travaux issus de la réforme des standards ont bien mis en avant la question curriculaire. C'est ainsi que de nos jours et dans certains pays, des débats apparaissent bien concernant les préoccupations autour des critères d'efficacité (des établissements, des classes), du rapport entre savoir et compétences, ou autour des questions liées à la construction, l'accompagnement et l'impact curriculaire des procédures d'évaluation. Bon nombre de travaux traitent aussi des conséquences problématiques sur les enseignants et leur travail des nouvelles formes de régulation ou de pilotage qu'ils peuvent vivre sous la forme de la pression ou d'une perte de repère et d'identité professionnelle (Barrett, 2009). Et en effet, on voit par ailleurs se développer une vision managériale du travail éducatif, ainsi qu'une vision techniciste du travail enseignant découpé en « gestes » ou unités de pratiques, peu souvent reliés aux acquisitions des élèves, et menés au titre d'une réflexion sur la « professionnalisation » des enseignants.

Les analyses réalisées au titre d'EuroPEP n'échappent bien entendu pas au contexte mentionné, et plus qu'ailleurs sans doute, c'est assurément pour le développement de cette thématique transversale que nous nous sommes heurtés au

plus grands manques de données. Notre apport a donc surtout consisté à développer la problématisation et poser des cadres d'analyses pouvant nourrir des travaux futurs. C'est ainsi que nous pouvons synthétiser les résultats de la première analyse menée au titre de cet axe thématique, relative au domaine des interventions précoces. Les auteurs rappellent l'actualité en ce domaine, le champ des interventions précoces semblant de fait aujourd'hui particulièrement débattu en Europe (Eurydice, 2009). Mais ils signalent aussi le célèbre programme précurseur Head Start, débuté aux Etats-Unis en 1964. Et d'autres programmes ou dispositifs initiés dans les années 1960-1970 pourraient encore de la même manière être cités, car il nous faut rappeler que le domaine de l'intervention précoce et de la préscolarisation a été fortement développé comme une modalité d'action des premières politiques de compensation américaines : Little & Smith y consacrent de nombreuses pages.

Bien des débats actuels semblent d'ailleurs retrouver, ou poursuivre, ceux déjà avancés à l'époque. La plupart des arguments rendant nécessaires et justifiant cette attention soutenue sur la petite enfance dans les Etats-Unis des années 1960-1970 se retrouvent aujourd'hui dans les débats européens synthétisés par nos partenaires. De fait, dans la synthèse de l'OCDE de 1971, l'intervention précoce se justifie par :

- des arguments relevant de la psychologie du développement, insistant sur la malléabilité des jeunes enfants et en même temps, sur l'importance des acquisitions s'effectuant dans les premiers âges qui conditionneraient fortement la suite du développement. La psychologie est d'ailleurs la discipline scientifique ici la plus mobilisée ;
- une conception déficitariste, sociologisante, et qui accompagne les arguments développementalistes. Il y a de fait ici une conséquence directe des représentations associées aux théories du handicap socioculturel, réclamant d'agir le plus tôt possible de manière à compenser justement, ou neutraliser, l'influence jugée négative de l'environnement social et familial sur le développement des « aptitudes intellectuelles » ;
- une problématique de la prévention, s'argumentant elle-même en critique de celle que nous pourrions appeler de re-médiation. L'intervention précoce est valorisée car « une intervention ultérieure devient une forme de remède qui tente de rattraper le terrain perdu » (Op. cit. p. 48)
- une problématique socio-organisationnelle ou d'innovation intégrée dans une perspective managériale : le manque de structures de préscolarisation dans ce pays était censé faciliter l'introduction d'idées et de pratiques nouvelles « qui tiendraient d'avantage compte des besoins des défavorisés » par la création de nouveaux dispositifs (les idées et pratiques à promouvoir ne se heurteraient donc pas à des phénomènes de « résistance de la part d'enseignants et professionnels déjà en place, comme des parents). (p. 49)

Il conviendrait encore de confronter bien plus précisément ces premières argumentations à celles d'aujourd'hui. Mais, si nous insistons sur cette similarité, c'est parce que celle-ci implique de problématiser la distinction posée par nos

partenaires entre une approche de type « compensatoire » et une approche de type « préventive » (cette dernière serait aujourd'hui privilégiée). Nous nous heurtons une fois de plus bien entendu ici au flou sémantique caractérisant ces termes et leurs différents usages possibles. Ce qui est certain, c'est que cette opposition, entre une approche « préventive » (agir en amont du problème qu'il s'agirait de résoudre) et une approche que nous pourrions dire alors de « re-médiation » (agissant en aval), semble être une donnée récurrente des argumentations des PEP depuis leur premier âge. Elles étaient toutes les deux posées ainsi au titre des alternatives et stratégies possibles agissant de l'intérieur même des politiques de compensation (où elles peuvent d'ailleurs se cumuler comme actions complémentaires). Et si cette alternative nous paraît devoir encore être travaillée c'est surtout dans la mesure où elle semble pour une bonne part fonctionner comme une clôture cognitive (au sens où la réflexion et le débat tendent à s'y arrêter et s'y polariser). Ou plus exactement, dans la mesure où faire de ces deux stratégies les seuls termes bornant le débat contraint à circonscrire le regard le long d'une temporalité très curieuse en ce qu'elle ne comporte pas de « présent ». Il s'agirait d'agir « en amont » ou « en aval » d'un phénomène – les difficultés ou l'échec scolaires – qui du même coup ne se retrouve guère pensé comme construit engageant des situations sur lesquelles il serait aussi possible d'agir en tant que telles.

Ce temps présent qui disparaît du domaine de l'action publique peut de fait être vu comme le temps du quotidien scolaire, des limites comme des possibilités de son travail et de la réalisation de ses activités. Travailler ce temps pour l'optimisation de ses possibilités réclame bien sûr un horizon d'attente ouvert vis-à-vis de la réussite des élèves : ce temps est celui de la réversibilité⁹⁴. Par contre, dans la logique de la re-médiation, il s'agit de faire acquérir à l'élève quelque chose qu'il aurait « normalement » déjà dû acquérir. La « normalité » en question relève du rapport d'adéquation âge-classe de niveau qui structure les institutions scolaires (Lelièvre, 1993) et confère leur fonctionnement sélectif. Les apprentissages ici en jeux tendent donc à être socialement et symboliquement hiérarchisés, et dévalorisés, dans un temps conventionnel d'apprentissage : même si l'élève apprend, cet apprentissage n'ouvre au mieux qu'un « futur passé »

⁹⁴ Dès lors que les inégalités scolaires ne sont pas la seule conséquence d'une socialisation primaire agissant par déterminisme sur les acquisitions scolaires ultérieures. Elles sont sans doute le produit de « processus » d'inégalisation et de différenciation engageant les pratiques scolaires, comme la recherche actuelle tend désormais à le formuler. C'est notamment le cas des différents travaux menés par le réseau francophone de recherche Reseida (Recherches sur la Socialisation, l'Enseignement, les Inégalités et les Différenciations dans les Apprentissages). Ces travaux tentent en effet de saisir et décrire ces processus de différenciation perçus par plusieurs des membres du réseau comme enchaînements d'agencements entre des pratiques et modalités curriculaires scolaires, formes de socialisation cognitive et langagière et rapport sociaux ou comme récurrences de « malentendus socio-cognitifs » se cumulant dans les parcours scolaires d'un élève. Pourtant la notion de processus ici mobilisée ne permet guère de mettre en lumière les possibles réversibilités de l'action scolaire et éducative, et que ce réseau de recherche entend pourtant saisir en rupture avec les approches déterministes. Les travaux des membres de ce réseau sur l'école maternelle renforcent d'ailleurs peut-être l'invisibilisation des possibles de chaque instant, tant il est vrai que l'organisation actuelle de la scolarité, et plus exactement sa logique sélective, visibilisent surtout les processus ou des durabilités... (Bautier 2006 ; Joigneaux, 2009).

pourrions nous dire en reprenant librement la catégorie de Reinhart Koselleck (1990). Le temps de la re-médiation est celui d'une action dont l'horizon d'attente est ce « futur passé ». Dans la logique de la prévention, l'horizon d'attente ne peut être qu'en apparence plus ouvert. La prévention cherche certes à éviter « ce qu'il risque d'arriver » (le plus généralement connu à partir d'une probabilité statistique), si on laissait en état les cours ordinaires de l'action scolaire. Mais justement, la prévention pose problème si cette probabilité n'est pas aussi mise en relation avec les formes particulières prises par ces cours ordinaires de l'action que l'on peut pourtant penser devoir être révisés, ou pour le dire plus clairement encore, démocratisés.

Il ne s'agit évidemment pas d'ignorer l'intérêt si ce n'est même la nécessité d'interventions précoces, surtout quand celles-ci visent à garantir des droits ou biens sociaux de base (santé, nutrition etc.) dont peuvent être dépossédés des publics en situation de grande détresse sociale : droits et biens sociaux fonctionnant aussi évidemment comme condition de possibilité d'une scolarisation. Ceci ne gagne pas à être confondu avec des procédures de normalisation sociale ou culturelle, même si bien sûr ce risque n'est jamais loin – et se doit d'être considéré – comme on le voit notamment dans le cas des dispositifs dits d'aide à la parentalité ou à la « fonction parentale »⁹⁵. Mais plus généralement, ce que nous observons, c'est que la prévention consiste le plus souvent à mieux préparer les enfants à entrer dans un *mainstream* scolaire ultérieur dont on ne questionne plus les fonctionnements particuliers ou socialement privilégiants. Il s'agit pour reprendre ici le nom du dispositif anglais, d'assurer « un bon départ » (*Sure start*) aux enfants. Mais ce qui fait que le départ est bon ou pas, sa qualité ou son opérationnalité, n'est-il pas aussi relatif à ce qui en est fait par la suite ?

La nature des savoirs et théories qui accompagnent ou justifient les interventions précoces agit sans doute fortement ici aussi bien sûr. Car, ce que nous observons encore c'est que les difficultés scolaires dans ces travaux ne sont presque jamais pensées en termes relationnels. Il semble évident « qu'il manque quelque chose à ces enfants » ciblés par les programmes d'intervention précoce, là où l'interrogation peut aussi par exemple être menée (caractéristique d'une approche relationnelle) sur la séquentialité des curriculums (leur découpage en éléments de progression) ou sur les savoirs, postures et compétences formant autant de pré-requis plus ou moins implicites, dans toutes pratiques d'enseignement, à tout niveau de scolarité.

Mieux « préparer les enfants à l'école », ou mieux préparer celle-ci à accueillir et faire réussir les élèves, en particulier ceux d'entre eux qui sont les moins familiers avec ses exigences et ses modes de fonctionnement, semble en effet une alternative comme cela avait déjà pu être mis en lumière en conclusion du volume 1. Une alternative ou une piste de questionnement qui gagnerait à guider les enquêtes empiriques restant à mener sur les pratiques de l'intervention précoce : en quoi et comment cette première logique permet-elle, ou non, de contribuer à la

⁹⁵ Le rapport entre Prévention et Normalisation a souvent été traité dans les lignées des travaux de G. Canguilhem (1966) et de M. Foucault (1975).

seconde, demeure une question centrale. Une question qui est d'ailleurs appelée par les résultats mitigés des évaluations portant sur les programmes d'intervention précoce. Pour une bonne part, ces programmes sont au mieux crédités d'un effet positif sur le court terme pour les enfants ainsi ciblés, mais qui ne se maintiennent pas forcément dans la suite de la scolarité (c'est ce qui avait aussi été observé pour les actions des années 1960). D'autres programmes semblent crédités d'un effet sur le plus long terme (et moins nettement visible parfois sur le court terme) ; c'est en tout cas là l'un des résultats de l'étude longitudinale High/Scope citée par nos partenaires et analysant les vies de 123 Afro-américains issus de familles pauvres et qui présentaient un haut risque d'échec scolaire (Schweinhart *et Al.*, 2005). Il faut pourtant remarquer que ces résultats positifs s'objectivent sur la base d'une comparaison avec le suivi d'un groupe témoin (groupe considéré comme socio-ethniquement identique, mais n'ayant pas bénéficié d'action de préscolarisation), et non pas en rapport à l'ensemble de la population scolaire... Et la nature de ces « effets » positifs (des revenus plus élevés, plus de chance de garder un travail, moins de crimes commis etc. pour ces personnes suivies jusqu'à l'âge de 40 ans) montre que le gain ainsi obtenu est surtout identifié à partir du référent de la lutte contre l'exclusion ou pour l'inclusion sociale.

Le travail mené sur les actions curriculaires et pédagogiques dans les PEP, s'il demeure incomplet toujours en rapport aux manques d'enquêtes empiriques disponibles, nous permet néanmoins de mettre en évidence le caractère partagé de bon nombre de dynamiques d'adaptation des pratiques qui demeurent problématiques du point de vue des inégalités d'apprentissage. Du moins c'est là l'un des phénomènes sur lequel il nous semble devoir insister. L'adaptation en question semble de fait le plus souvent sous-tendue par des logiques de hiérarchisation ou d'adaptation curriculaire. Dans un premier cas il s'agit du privilège accordé dans les actions et dispositifs à certaines disciplines ou certains contenus considérés comme fondamentaux. Dans le cas de réduction, il y a focalisation sur des compétences minimales, voire sur des activités, des tâches et des compétences de « bas niveau cognitif » par rapport à celles auxquelles seraient confrontés et entraînés d'autres élèves, non ciblés par les PEP. Le chapitre consacré à ces questions insiste aussi sur l'évolution des idéologies pédagogiques, celles-ci faisant désormais une part accrue aux modèles, vulgates et idéologies dits « constructivistes », qui promeuvent souvent des pratiques et des modes d'enseignement centrés sur l'élève, ses intérêts, ses aptitudes et ses besoins et qui nourrissent une critique parfois virulente de l'académisme et du caractère uniformisant qu'ils prêtent aux pratiques « anciennes » dont ils visent à se démarquer. Or ces pédagogies sont pourtant décrites par les sociologues notamment comme pouvant particulièrement être préjudiciables aux apprentissages des enfants de milieux sociaux populaires ou défavorisés.

Évaluation

Nous avons été confrontés à cette réalité souvent : la faiblesse des évaluations portant sur les PEP est flagrante, au point que celles-ci semblent bien plus relever de *evidenceless policies* que d'*evidence based policies* ... Cette faiblesse est bien entendu surprenante dans le contexte d'une très forte pression pour l'évaluation des politiques publiques en général et des politiques éducatives en particulier. Elle l'est

aussi en regard des permanentes transformations de ces politiques. Car les révisions des PEP sont nombreuses et fréquentes : le champ des PEP est un monde extrêmement mouvant. Entre le début de cette investigation et la réalisation de ce rapport, plusieurs nouveaux dispositifs ou nouvelles réformes des politiques et dispositifs existants ont d'ailleurs vu le jour, transformant, complétant, révisant, s'ajoutant aux – ou interrompant et remplaçant les – précédentes. Et la faiblesse d'évaluation questionne d'autant plus les raisons de ces changements, ceux-ci apparaissant moins liés à des questions de résultats, et donc à une recherche d'amélioration ou de meilleure résolution des problèmes abordés, qu'à des choix engagés par la contingence des alternances politiques, ou guidés par des raisons budgétaires – que ce soit au titre d'une réduction des dépenses (et pas seulement de l'ordre d'une efficacité contrôlée), ou au contraire de l'obtention de financements, notamment européens –, voire menés sous l'impulsion de groupes d'intérêts nationaux ou internationaux. Et il y aurait d'ailleurs aussi tout un pan d'analyse à devoir approfondir sur les déterminants de ces mouvements institutionnels, du côté de la nature de ces mouvements – allant du simple changement de désignation à des logiques de différents niveaux de révision : aménagement, transformation, remplacement ou empilement etc. –, comme du côté des raisons et des méthodes y présidant.

Trois constats permettent de nourrir cette impression de *evidenceless policies* :

- Le premier est relatif au manque flagrant d'évaluations, du moins au sens que l'on donne habituellement à ce terme, c'est-à-dire comme évaluations soutenues par des méthodes quantitatives. Ainsi, les résultats concrets d'évaluation de ces politiques, et notamment de leur apport à l'objectif de réduction des inégalités scolaires, apparaissent-ils extrêmement limités. Bien sûr, ce constat doit d'être relativisé selon les pays : il nous faut distinguer l'absence totale d'évaluation dans plusieurs pays (la plupart) et le sentiment de leur omniprésence sous la figure de l'*evidence based research* en Angleterre, sans oublier d'autres pays tels que la Suède ou la France que l'on peut alors situer en position intermédiaire, bien que les évaluations quantitatives y soient aussi très faibles. En même temps, le constat vaut tout autant en élargissant la notion même d'évaluation, pour considérer l'ensemble des travaux questionnant les PEP et leurs fonctionnements, ou apportant des éclairages sur les actions mises en œuvre dans les PEP et leurs résultats. Au mieux le classement des pays ici considéré peut-il être un peu précisé dans cette optique (la France par exemple semble disposer, relativement à d'autres pays, d'une non négligeable tradition d'enquête empirique sur les questions pédagogiques, scolaires et urbains nourrissant l'analyse des PEP).
- Le second constat est relatif à la construction des méthodes d'évaluation elles-mêmes, à leur normativité, et plus exactement à la faible maîtrise de définition de ce qu'ils s'agit effectivement d'évaluer, aussi bien qu'aux difficiles relations entre les objectifs visés par la politique et ce qui est mesuré par les évaluations quantitatives. Nos partenaires belges ont largement abordé ces questions grâce au modèle typologique global d'analyse de la qualité qu'ils parviennent ainsi à mobiliser. La question serait bien entendu de savoir à quel point ce modèle pourrait lui-même être

utilisé comme outil d'évaluation des PEP, mais il présente l'avantage indéniable de constituer un outil normatif au nom duquel peuvent se préciser, s'explicitier et se discuter les contours des évaluations, ce qu'elles visent à mesurer et ce qu'elles ne permettent pas d'observer. Mais nous avons aussi montré en quoi il conviendrait de ne pas restreindre l'évaluation à la seule utilisation de méthodes quantitatives ou à partir du principe méthodologique du langage des variables qui permet difficilement de tenir compte de la contextualisation des pratiques et dispositifs, voire qui contribue à naturaliser des faits scolaires et sociaux en autant de variables « externes » et « internes ».

- Même quand on dispose de résultats d'évaluations, que ce soit au sens limité ou élargi du terme, ces deniers ne guident pas pour autant forcément l'action politique menée sur les politiques et dispositifs. Nous avons pu observer des exemples très précis de ce cas de figure (ont été abordés le devenir du travail effectué par D. Meuret sur les ZEP en France par exemple, comme celui la suppression de la politique EAZ en Angleterre décidée avant la sortie du rapport de Power et ses collègues, le peu de relais des résultats du suivi du programme pilote de Soutien Scolaire grec, etc.). Ces cas renvoient à des travaux se présentant eux-mêmes comme évaluations des dispositifs (qu'ils soient impulsés ou soutenus par les autorités ministérielles du pays, ou effectués au nom de programmes de recherche dans le monde universitaire (mais ceux-ci pouvant aussi être cofinancés par différentes institutions).

Les deux chapitres portant sur cette thématique apportent de nombreux éclairages et éléments de compréhension de cette situation que nous ne reprendrons donc pas ici. Encore faut-il préciser que le constat du mésusage institutionnel et politique des travaux portant sur les PEP ne doit pas mener à semer encore plus de confusion entre ce qui est de l'ordre de la connaissance scientifique et de la décision politique. Le problème du mésusage ici mis en évidence n'est pas le problème de l'autonomie – qui a sa légitimité, et qui s'argumente aisément – de la décision politique, mais plus simplement parfois l'absence même de considération du résultat des recherches, et de débats. Il n'est pas rare, et parfois même assez fréquent, de voir des décisions politiques prises avant même la parution des résultats de recherches, d'expertises ou d'analyses commandités par les mêmes responsables politiques. Il est aussi fréquent de voir des décisions prises en contradiction avec des résultats de recherche, qui ne sont pourtant pas même discutés. Le savant n'est pas le politique, ce n'est pas au chercheur à faire la politique, mais l'ignorance ou le mésusage parfois extrême des travaux des uns dans les décisions des autres pose aussi légitimement souci. Et s'il nous semble devoir insister sur ce point, c'est qu'un cas de figure symétrique s'est aussi fortement observé tout au long de l'étude, à savoir la dépendance de plus en forte de la science à l'égard des catégories élaborées du point de vue de la gestion des politiques ou des catégories et de la définition des problèmes sociaux d'une part, et de l'autre la quasi dépendance du politique à l'égard des savoirs de l'expertise, dont les présupposés normatifs, les catégories et finalement les finalités plus ou moins implicites peuvent ainsi se voir relayés, sans autres débats, au niveau de la décision politique. Le savant deviendrait un peu plus le politique par

l'intermédiaire de l'expert ? Nous avons aussi observé de tels phénomènes : à propos des formes de ciblage notamment, et de l'influence des analyses internationales d'expertise ; à propos des découpages administratifs autour des « effets établissements » devenant des découpages scientifiques renforçant une logique managériale, mais contribuant aussi à invisibiliser d'autres questionnements portant sur d'autres niveaux d'action intra ou extra établissements ; à propos des risques de glissement des méthodes d'évaluation fonctionnant sur le principe de la valeur ajoutée et pouvant contribuer à redéfinir la finalité de la politique scolaire. N'oublions pas non plus l'impact des procédures d'évaluation de la performance sur la définition des contenus d'enseignement ainsi que sur les pratiques des enseignants : des phénomènes comme celui du « *teaching to the test* » (il s'agirait surtout de préparer les élèves à réussir aux tests standardisés, ce qui induit *a minima* une baisse d'exigence) sont régulièrement mis en avant depuis longtemps. Ainsi se reconfigure un espace épistémique dans lequel les questions sur lesquelles travaillent les savants ne sont pas au départ les leurs, mais celles des acteurs du « gérer » (Ogien, 1995 ; Ramognino et al. 2001) qu'ils contribuent à naturaliser dans le débat public. Les ministères ou autres institutions publiques politiques financent des recherches dont ils ont besoin jusqu'à créer leurs propres instituts de recherche : c'est ainsi que les politiques éducatives sont « éclairées ». Cette conception « éclairée » de l'action fait donc appel à des « experts », catégorie sociale spécifique qui développe ses intérêts en même temps que sa réflexion, ce qui peut devenir un piège aussi pour la recherche que pour une conception démocratique de l'école. Là aussi résident autant d'éléments de réflexion que nous n'avons pu qu'effleurer, mais que l'étude EuroPEP n'a pas pu développer. Il faudrait mener une étude spécifique pour analyser cette catégorie dans une thématique transversale centrale portant sur le rapport entre recherche, expertise et politique et les paradoxes en ce domaine : faiblesse de l'évaluation et constat du « mésusage » d'un côté, extension d'un « raisonnement gestionnaire » de l'autre, au sens donné à ce terme par Albert Ogien (1995).

De l'évolution des PEP à celle de la politique scolaire et de ses sciences

L'approche comparative adoptée par l'équipe EuroPEP a permis de mettre en lumière des logiques que la seule observation d'un système éducatif à un moment donné n'aurait sans doute pas fait apparaître. Les travaux d'analyse proposés permettent d'alimenter le débat fort peu développé, depuis les premiers pas de ces politiques, et assez mal étayé par des faits. Et d'une manière ou d'une autre, c'est déjà nous semble-t-il de débats publics dont ces politiques ont besoin, un débat armé par l'explicitation des diverses finalités et logiques observées, les enjeux de l'évolution de ces politiques, les modalités de leur fonctionnement et de leur action. Car une bonne part des évolutions observées, des finalités ou finalement des rapports sociaux cristallisés par et dans ces politiques demeure implicite en tant que celles-ci sont induites, impliquées ou contraintes par des outils, des modalités d'action, des concepts, des formes de connaissance et de régulation mobilisés. Les PEP sont bien entendu pensées, par les politiques comme par tout acteur participant à leur réalisation, mais elles le sont aussi pour une large part à partir de catégories et de problèmes scolaires et sociaux qui semblent parfois s'imposer naturellement,

alors même qu'ils peuvent limiter le champ des possibles de l'action. L'intérêt de l'analyse comparative se situe d'après nous dans cette capacité à dénaturer les actions engagées, à mettre en lumière que ce qui est une évidence pour les uns ne l'est pas nécessairement pour les autres, que ce qui tend à être évidence pour tous peut parfois encore être repensé, non pas pour conduire à un hyper-relativisme stérile, mais de manière à mieux étayer les débats pour mieux argumenter les choix.

En même temps, ce débat public, il est clair qu'il ne peut pas seulement porter sur les seuls fonctionnements des PEP indépendamment de l'ensemble global de la politique éducative et scolaire dans laquelle ces politiques, dispositifs et actions s'insèrent. D'une manière générale, nous l'avons vu, l'analyse des PEP ne gagne pas à être décontextualisée ou extraite des fonctionnements globaux des systèmes scolaires, des spécificités historiques, sociales et politiques des pays concernés. Et ceci même si l'influence de la politique européenne et des organismes internationaux semble déterminante. C'est bien d'ailleurs ce qui limitait la possibilité de conduire une étude visant à identifier des « bonnes pratiques » exportables clefs en mains. D'autre part, et surtout, l'une des dimensions majeures de l'évolution des PEP, c'est-à-dire de l'évolution de ces politiques *ciblées* et *spécifiques* renvoie au rapport s'instituant entre ces dernières et les dispositifs scolaires *ordinaires* ou *généralistes*. Ce qui se joue dans le passage de la compensation à l'*inclusive education*, en passant par le référentiel de la lutte contre l'exclusion met en jeu ce que nos différentes sociétés font de leur dispositif scolaire dans son ensemble, de cet espace institutionnel commun visant à assurer la transmission des savoirs d'une génération à l'autre. Et il est clair que cette question de la transmission demeure complexe. Dans l'espace social, elle ne renvoie pas seulement à des questions pédagogiques, mais aussi à des questions sociales et économiques, à des considérations normatives sur le type d'individus que l'on souhaite former, sur la division du travail et la stratification sociale de nos sociétés, bref à un projet sociétal. La complexité du débat sur la société et/ou l'économie de la connaissance qui accompagne aujourd'hui l'élan réformateur sur les politiques scolaires, d'autant plus depuis la Stratégie de Lisbonne, le rappelle bien. Nous sommes d'abord en effet dans des sociétés devenues *savantes* (Knorr Cetina, 1998), ce qui implique de poursuivre la construction de cet espace scolaire pour tous, engagé et requis depuis le développement de la culture écrite. Les mondes naturels et sociaux que nous habitons se sont en effet historiquement compliqués, et continuent de se compliquer, avec les diverses inventions culturelles des sociétés qui s'y objectivent : le monde « naturel » avec les savoirs savants aux fondements desquels se trouve la culture écrite (Goody, 1994), comme le monde social lui-même s'ouvre à des territoires vastes et à des cultures multiples. De multiples généalogies de l'institution scolaire actuelle sont possibles, (notamment autour de sa mise en Institution et système organisée par un État-nation⁹⁶), mais ce sont aussi

⁹⁶ Les travaux actuels sur les réformes des politiques éducatives européennes et mondiales, tendent plutôt à insister sur cette généalogie. C'est-à-dire qu'on semble ici moins mettre l'accent sur le problème sociétal lié à la transformation des savoirs (comme nous permet de le faire par exemple notamment l'anthropologue Goody en rapport à l'essor considérable pris par la culture écrite) que sur les formes de régulation et d'organisation politico-administrative ayant mis en forme l'institution scolaire. C'est notamment le cas dans

ces transformations qui ont historiquement contribué à rendre nécessaire l'invention d'un dispositif spécifique d'apprentissage élargi par rapport aux premières formes de transmission connues liées à la famille, l'institution religieuse ou la sphère du travail. Et cette nécessité s'impose d'autant plus aujourd'hui alors qu'il n'est guère plus possible pour les individus de se développer et de contribuer au développement collectif, sans user de médiations et technologies cognitives nécessitant des temps longs d'apprentissage. La question clef à résoudre ici est alors de savoir comment assurer la mise en commun de ces savoirs auprès d'une diversité d'élèves, comment partager et transmettre ces savoirs et garantir le droit pour chacun de participer à la production, le maintien ou la modification des formes sociales qu'ils dessinent ou impliquent, d'acquérir une compréhension critique et de nouvelles possibilités.

Mais nous sommes aussi face à l'enjeu d'une « économie de la connaissance », et dans une organisation sociale non moins compliquée en rapport au développement industriel, aux reconfigurations et crises du marché du travail, aux demandes de redistribution et de reconnaissance identitaire. La problématique de la transmission a toujours aussi engagé des questions économiques et sociales, ne serait-ce qu'en rapport à la transmission des patrimoines familiaux, aux formes de division sociale du travail qui sont de fait déjà là, à la nécessité d'une formation professionnelle, et aussi d'une formation des élites politiques, sociales, culturelles ou économiques dont les sociétés semblent avoir besoin. Dans le contexte tout à la fois politique, économique et culturel qui s'est développé tout au long du XX^e siècle, selon certes des temporalités propres à chaque pays, la question scolaire a été totalement imbriquée à la problématique de l'égalité des chances, problématique relevant tout autant d'une préoccupation de justice et de redistribution équitable (en rupture avec le principe d'une sélection aristocratique par la naissance), que de développement industriel et économique. Dans certains pays, la massification s'est accompagnée de la construction d'une *comprehensive school*, de cette école moyenne pour tous, remettant en cause les systèmes scolaires socialement clivés antérieurs au nom précisément de cette égalité des chances entre milieux sociaux, garçons et filles. La mise en place de ces écoles unifiées a été objet de très longs débats conflictuels à la mesure même des résistances ou oppositions face à cette situation historiquement inédite : instituer un dispositif prétendant accueillir tout élève quelle que soit son appartenance sociale, culturelle ou de genre pour assurer une mise en commun des savoirs et leur donner des chances égales de réussite et de positionnement sociaux ultérieurs. Ces oppositions

l'étude de Christian Maroy (2006), ou celle de Nathalie Mons (2007), et des études citées par cette dernière (par exemple Cowen, 1996). Car l'entrée dans l'analyse est ici nourrie par les sciences politiques et il s'agit de questionner les transformations opérées par les changements de formes de régulation ou « nouvelles politiques éducatives ». Un risque est alors de s'en tenir aux découpages argumentant ces changements réformateurs, qui ne serait plus réinsérés ou problématisés en rapport à la question de la normativité de l'activité scolaire. Mais il est clair en même temps que le rapport entre les changements culturels, et notamment le développement de la culture écrite, et les enjeux sociaux, politiques, ou liés aux « formes de gouvernance », sont complexes, et la question est bien aussi relative à ce qui se joue du point de vue de l'activité scolaire en lien aux changements des modes de régulation. Le lien se fait notamment bien sûr autour des questionnements sur les transformations curriculaires accompagnant l'activité d'un État devenant évaluateur.

on les retrouve dans des pays aussi différents que la France et la République tchèque (où le principe d'école commune n'a pas tenu très longtemps). Mais ce qui s'est ainsi désigné comme processus d'unification et/ou de démocratisation, semble surtout avoir été pensé en termes formels (technique, juridique), comme s'il suffisait d'assurer l'ouverture des portes de l'institution aux publics qui n'y avaient pas jusqu'alors accès. Et cette école de l'égalité des chances est aussi une école fortement sélective, décuplant au nom de la méritocratie une compétition non seulement cruelle – pour le sort de ses perdants qui ne peuvent qu'être renvoyés à leur propres incapacités – mais aussi injuste et guère efficace dès lors qu'elle se greffe plus sur le principe des institutions déjà existantes qu'elle n'invente les moyens, normes, attentes, pratiques et fonctionnements garantissant son objectif égalitaire. D'où les critiques fréquentes d'une entreprise jugée par certains sous la figure du piège voire de la supercherie, quand d'autres visent simplement à rappeler que nous n'en sommes qu'au début d'une dynamique qu'il convient encore de réaliser.

Cette entreprise inédite a été à l'origine d'un partage des savoirs non moins inédit dont on ne peut pas taire les succès et avancées, même si ceux-ci tendent aujourd'hui à s'oublier ou se banaliser. Mais la déception s'est aussi vite imposée, y compris de la part d'anciens partisans, dont les critiques ont pu alors rejoindre celles dénonçant le risque de la « baisse du niveau ». Les questions d'abord de l'« échec scolaire », puis de l'hétérogénéité des publics scolaires corrélée à celle de la réduction des inégalités sociales, se sont installées progressivement dans les débats jusqu'à devenir la question sociale centrale, voire la seule question posée sur l'école. La problématique des PEP s'est d'ailleurs dès ses débuts entièrement développée dans cette problématique, en rapport, nous l'avions vu, à l'achèvement du modèle de la *comprehensive school*. Et les débats sociologiques sur les politiques de compensation dans leurs tensions avec l'enjeu de la démocratisation ne visent à rien d'autres qu'à relever l'ambiguïté du nouveau questionnement ou de la manière même dont se pense désormais la question scolaire. Car il s'agit alors aussi sans doute déjà d'une première inflexion donnée au projet collectif du développement de l'institution scolaire. Ici la question clef n'est plus tant celle de savoir comment transmettre les savoirs, ou comment construire pour ce faire cette école commune – rupture majeure avec des siècles d'école clivée et élitiste et d'appropriation exclusive de la culture écrite et des outils cognitifs par quelques couches sociales – que de savoir comment combler les retards d'une partie de la population ou touchant certaines zones et territoires ? Et l'une des principales dynamiques qui tend à clôturer toute action se menant au titre des PEP (et dont nous ne pouvions ainsi qu'observer des limites) réside sans doute dans la logique de cette nouvelle préoccupation collective. Car ce serait comme si ce dispositif scolaire commun et universel se trouvait déjà construit, et installé : les échecs et inégalités d'apprentissage ne procéderaient pas de son inachèvement ? Comment combler le retard, compenser ou corriger ce qui est déjà en place, est la question structurant une politique paraissant désormais ainsi bien plus régulatrice qu'inventive, moins pensée en termes de futur et d'advenir qu'en termes de passé à gérer et réguler. Les deux autres âges des PEP identifiés accentuent d'autant plus cette problématique régulatrice dont nous ne voyons guère à l'heure actuelle des pistes de sortie autres que théoriques. Elle s'observe même dans le cas des pays,

comme le Portugal, qui se sont pourtant beaucoup plus récemment inscrits dans une dynamique explicite de construction de leur dispositif scolaire commun : les nouvelles PEP mises ici en place peuvent signifier un coût d'arrêt à cette entreprise qui n'a visiblement pas su, ou pas pu, ouvrir d'autres possibles. L'élan dynamique de la révolution des œillets, et toute l'expérience accumulée des « déceptions » des politiques scolaires étrangères, n'y ont pas encore suffi.

L'une des premières acceptions de la problématique de l'*inclusive education*, nous l'avons vu à partir du débat anglais, semblait pourtant pouvoir déjouer cette logique régulatrice, de par le simple fait que celle-ci entendait pouvoir continuer à poursuivre la construction de cette institution scolaire commune pour tous qui ne peut s'en tenir à l'ouverture de ses murs ou à la mise ensemble d'une diversité d'élèves, sans autres constructions curriculaires et pédagogiques. Mais le devenir de cette notion nous montre les difficultés à devoir surmonter dans cette perspective.

Une dynamique importante à devoir être encore pensée plus systématiquement réside sans doute du côté du principe de l'obligation de réussite qui concerne particulièrement le champ des PEP. Nous avons souvent dans ces pages émis de multiples réserves sur ce qui peut se construire à ce titre, autour de la thématique des socles minimums de compétences et de savoirs, et il nous semble que le travail doit être prioritairement développé dans cette perspective, de même d'ailleurs que sur la politique du *life long learning* qu'il s'agirait sans doute encore de mieux articuler à la problématique de la démocratisation des systèmes d'enseignement et des transformations curriculaires contemporaines (comme le fait par exemple Maton, 2008).

Les auteurs qui s'attachent à ce questionnement relèvent de fait des paradoxes : dans les argumentations contemporaines, l'accent est mis sur le principe de la reconvertibilité orienté vers les expériences extra-scolaires, le travail et la vie et déclinant des « compétences ». Nous devons être adaptés à ce qui peut nous être demandé. On place l'insistance sur « quelque chose » que l'acteur doit posséder pour être formé de façon appropriée et reformé en fonction des contingences techniques, organisationnelles ou professionnelles. Ce « quelque chose », qui est essentiel pour la survie de l'acteur, de l'économie et probablement de la société, est la capacité à recevoir un enseignement, à répondre efficacement à des pédagogies concurrentes, successives et intermittentes. Des processus cognitifs et sociaux doivent être spécialement développés pour un futur ainsi « pédagogisé ». Mais les chercheurs pointent le vide qui constitue parfois le concept de reconvertibilité. Jones et Moore (1995) montrent en quoi des compétences découpées (quand elles sont élaborées par l'analyse fonctionnelle des composantes de l'emploi), et qui tendant à structurer des curricula peuvent imposer le silence aux bases culturelles des savoir-faire, des pratiques et des domaines du travail. D'autres insistent sur le fait que la capacité à répondre à un tel futur dépend justement d'une capacité, pas d'un savoir-faire : « la capacité qui permet à un acteur de se projeter lui-même de façon signifiante plutôt que pertinente, dans ce futur, et de retrouver un passé cohérent » (Bernstein, 2007). Et les observations menées dans le monde scolaire montrent que les savoirs se trouvent de plus en plus dépendants de leurs contextes, les apprenants, en rapport aux nouvelles modalités

curriculaires s'installant pour eux, parvenant de moins en moins à transférer les connaissances d'une situation à une autre. Ils sont aux prises avec un « apprentissage segmenté » dans lequel le nouveau savoir échoue à se construire sur le savoir précédent, et qui ne parvient au mieux qu'à former des identités orientées vers le « court terme ». Autrement dit, « plutôt que de construire notre savoir, on nous invite à fonctionner à peu près comme des ordinateurs vides, dépourvus d'engagements, attendant de recevoir le dernier logiciel, prêts à nous reprogrammer chaque fois que nécessaire » (Maton, 2008).

Le développement en tensions des politiques scolaires

Partager et transmettre les savoirs pour tous, sélectionner les élites dont nous avons besoin sur le plan économique, politique ou culturel, préparer les acteurs à la reconvertisibilité ou les former aux compétences requises par les nouveaux marchés du travail : aucune de ces finalités n'est par essence contradictoire avec les autres. Des comparaisons internationales menées à partir des analyses secondaires de PISA montrent bien qu'il n'y a pas nécessairement de contradiction entre équité et efficacité ou entre production des élites et démocratisation. « Au total » est-il par exemple précisé au titre de l'une des plus récentes de ces études,

« les enquêtes PISA sont donc porteuses d'une excellente nouvelle : elles montrent qu'en ce début du XXI^e Siècle, la justice et l'efficacité sont condamnées à marcher main dans la main ou à décroître de concert. Les pays qui occupent les premiers rangs en matière de performance scolaire sont aussi, bien souvent, ceux qui limitent le plus les inégalités » (Baudelot & Estabiet, 2009, p. 13).

Ce constat permet aux auteurs de regretter les scores peu brillants d'un pays comme la France en ce domaine, gâchis alimenté selon eux par « l'élitisme républicain », aussi bien que le « sexisme » (pour ce qui est de la carrière scolaire des filles) : « comme l'ont noté plusieurs observateurs, l'école française est l'une des meilleures du monde... pour une petite moitié de ses élèves, et l'une des plus mauvaises pour l'autre moitié » (p. 14).

École de masse, contre école de l'excellence, nous ne serions pas dans l'absolu condamnés à choisir... Mais au moins une hiérarchie semble pourtant s'être imposée si ce n'est en théorie du moins en pratique, dans les formes d'organisation, les pratiques et le sort réservé dans bien des pays, dont la France, à la définition du Tronc commun et à la définition de l'école obligatoire pour reprendre ici encore les termes des auteurs. Les PEP que nous avons voulu observer sont l'une des pierres angulaires d'une tension qui n'est pas nouvelle mais qui semble bien s'accroître dans une sorte de fuite en avant sélective mais dont il est aussi difficile de supporter les conséquences.

Que les tensions ne soient pas nouvelles, on le mesure d'autant plus à la lecture des débats accompagnant les projets d'expansion des systèmes d'enseignement et de la problématique de l'égalité des chances menés déjà au titre d'une conférence internationale organisée par l'OCDE au début des années 1960 (OCDE, 1961). En lisant ces débats, on est surpris par la proximité du projet alors formulé autour de la métaphore du « réservoir » ou de la « réserve d'aptitude » et ce qu'il nous a été possible d'observer dans le contexte du troisième âge des PEP. C'est dire que les évolutions des PEP se doivent d'autant plus encore d'être considérées comme le prolongement d'une dynamique plus globale et résistante ou

persistante malgré les changements politiques et économiques plus récents. Halsey rappelle le problème de base ayant suscité cette conférence de l'OCDE :

« Le problème était posé sous la forme d'une métaphore : un « réservoir d'aptitude devait être mis en valeur au non d'un idéal : l'accomplissement de la personne humaine, mais il fallait aussi l'exploiter pour répondre aux besoins en personnel scientifique d'une société en expansion. » (Halsey, Op. cité, p. 16).

Des accords moraux et intellectuels semblent s'être établis entre les différents participants à la conférence. Parmi ceux-ci :

« La revendication de se voir offrir l'occasion d'atteindre à son complet épanouissement humain est devenue un droit moral universellement reconnu dans le monde occidental ».

Et, « comme corollaire du droit de l'individu à l'éducation, on peut énoncer que l'individu a le droit d'atteindre la pleine expression de lui-même en recevant la formation à un métier où il exercera la plénitude de ses capacités, en tant que membre de l'organisation productive de la société. De ce corollaire on peut déduire, pour une politique sociale, que l'État a le devoir de mobiliser dans son économie toutes les ressources humaines potentielles de la nation » (p. 19).

L'accord semble se défaire par la suite : « Plusieurs orateurs ont fait allusion avec appréhension à l'éventualité d'un nouveau prolétariat intellectuel » que l'on verrait déjà entraver de façon paradoxale « le développement économique de certains pays ». Ces orateurs font de fait allusion à un problème de surproduction dans le domaine de l'enseignement (trop d'orientation par exemple dans les facultés de Lettres) et à « une pénurie de main d'œuvre dans d'autres secteurs » (p. 19). Lors de cette conférence, comme dans les débats d'aujourd'hui, une majorité s'accordait à penser que les buts éthiques auxquels la conférence fait allusion ne sont pas fondamentalement opposés : « La tendance des États à développer leur personnel scientifique ne s'oppose pas à l'exigence des individus réclamant les moyens de développer toutes leurs possibilités humaines » (p. 20). Pourtant,

« aucun délégué n'est demeuré tranquillement persuadé que ce rapport de force est immuable. Bien au contraire puisque les pays de l'O.E.C.E. ont précisément pour objectif l'efficacité et l'amélioration de leur économie, il est réaliste de prévoir une société future dans laquelle les deux thèmes se heurteront. Déjà, dans les sociétés les plus riches, en particulier celle des États-Unis, apparaissent les signes d'un conflit entre deux conceptions de l'éducation, comme investissement et comme bien de consommation : la prospérité accentue le contraste entre l'homme agent de production et l'homme membre de la cité. Il faut bien finir par reconnaître qu'un système d'éducation étroitement et exclusivement assujéti à fournir de la main d'œuvre pour l'organisation productrice de la société devient du même coup facteur de déshumanisation. Plusieurs orateurs ont représenté à la conférence qu'utiliser l'éducation pour cibler les talents au bénéfice de l'économie, serait mettre en place *l'aristocratie du mérite*, avec toutes ses abominables implications – sociales et psychologiques » (p. 20).

Bien sûr, on observe l'ambiguïté des termes de la possible alternative – qui n'en est pas une, mais qui pourrait l'être – ainsi posée : on pourrait relever par exemple que définir une conception de l'éducation comme « bien de consommation » restreint beaucoup l'enjeu culturel et sociétal ici considéré. De même, parmi les accords des participants, il y a la volonté commune de ne pas conserver cette notion de « réservoir d'aptitudes » et les conceptions essentialistes

qui la sous-tendent. Dael Wolf par exemple rappelle que « le potentiel intellectuel d'une nation n'est pas une quantité fixe mais une variable sur laquelle il est possible d'agir » (...). Aussi, au lieu de nous perdre dans les discussions sur l'importance relative de l'hérédité et du milieu, nous limiterons-nous à examiner les éléments qui peuvent être les plus facilement modifiés de façon à augmenter nos ressources intellectuelles » (p. 53). Mais cette métaphore, la plupart des auteurs de la conférence finissent pour autant par la reprendre sous le terme à peine différent de « réserves d'aptitudes » ; des réserves d'aptitudes dont les différents pays devraient d'ailleurs en priorité effectuer un « dépistage ». Il y a là, comme l'écrit encore Halsey, les éléments d'un accord intellectuel entre les participants soucieux de poser les bases d'une « alliance nouvelle entre économie et enseignement » (p. 47).

Le débat devait être rappelé : développer les capacités, savoirs et compétences – notamment par l'instauration d'un long tronc commun aménagé en conséquences –, maximiser celles que l'on pense d'une manière ou d'une autre être déjà là en rapport à la diversité des individus, et en s'aidant d'une opération de dépistage ; réguler le système éducatif par l'aval des compétences réclamées par le système socio-productif en place, ou faire de celui-ci une force de cohésion sociale et de ressources pour un développement des capacités d'invention et d'innovation et la promotion de sociétés de droits⁹⁷. Le débat ne semble pas clos et ce que nous observons au titre de l'évolution des PEP en est une bonne illustration.

En même temps, il est clair que des dynamiques supplémentaires ont depuis lors pesé sur les diverses logiques jouant sur ces évolutions, et les difficultés actuelles :

- La transformation bien sûr du contexte économique et social global, et notamment du côté du monde du travail, les problèmes de chômage puis d'exclusion sociale, et les nouvelles divisions du travail marquées par les exigences de reconvertisibilité poursuivant en la reconfigurant l'alliance entre l'économie et l'enseignement.
- La transformation des formes de régulation constitutives de ce que des auteurs ont relevé sous la figure d'un nouveau référentiel ou des nouvelles « politiques éducatives » ; transformation, nous en avons fait l'hypothèse, que les PEP ne font cependant pas que subir mais à laquelle aussi elles contribuent fortement. Le développement d'un modèle de quasi-marché, à partir notamment de la généralisation du principe du libre choix de l'établissement, et de la différenciation croissante de l'offre de formation au nom de la prise en compte de la « diversité » ou des « besoins » des élèves, entre autres éléments de ces transformations, pèse fortement depuis la fin du XXe siècle sur les fonctionnements et définitions du dispositif scolaire et le maintien, l'accroissement pour beaucoup de chercheurs, des inégalités.

⁹⁷ Comme le formule notamment J.-M. Berthelot (1983, 1994) dont les travaux ont permis d'éclairer ces moments importants des politiques scolaires dont il examine les implications sur le développement des systèmes scolaires ultérieurs.

- La transformation parallèle des sciences qui accompagnent les politiques. J.M. Berthelot (1983) insistait sur la double clôture au développement de la réflexion : le raisonnement fonctionnaliste de la thèse réformatrice menée au titre de la problématique du capital humain et des « réserves d'aptitudes », ne devait rien à celui de la sociologie critique de l'époque. Cette dernière semble avoir été progressivement rejetée du débat officiel sur l'école, disqualifiée comme défaitiste ou non opérationnalisante. Mais la sociologie comme toute autre discipline partageant ses préoccupations, s'est aussi transformée, révisant et approfondissant ses outils. Et de nos jours, les sciences accompagnant les politiques ne sont plus les mêmes : économie et *evidence based research* semblent radicalement avoir pris le relais, au détriment de l'analyse du faire complexe, du travail collectif et individuel que la société opère sur elle-même, et d'où peuvent émerger les changements les plus opérationnels. On oppose désormais bien schématiquement des recherches utiles à des recherches qui n'auraient aucune pertinence, ignorant ainsi un pan entier de l'épistémologie en sciences sociales qui précisément s'attache à rompre avec le domaine de la *théoria* ou de la contemplation lointaine du cosmos, pour se donner les moyens d'ouvrir le champ des possibles de l'action (ce que rappelle avec force clarté et pertinence Claude Lessard, 2007). Le débat nous semble en effet devoir être poursuivi en ces perspectives aussi.

Sans doute cette étude nous a-t-elle parfois conduit à relever bien plus de contraintes et de clôtures que d'ouvertures possibles, sur la voie d'une démocratisation du système d'enseignement ; bien plus de chemins incertains, de bévues et de glissements, d'ambiguïtés, si ce n'est d'impasses, que de « bonnes pratiques » que nous aurions pourtant aussi aimé observer davantage. Est-ce dire qu'il y a là une impossibilité quasi anthropologique dont il conviendrait de prendre acte une fois pour toute ? Ce n'est pas, de fait, il est vrai la lecture qui est la nôtre, non par idéalisme, mais par obligation épistémologique, un travail de recherche se devant d'après-nous de vérifier quand les énoncés « appréhendent des lois invariantes de l'activité sociale en général et quand il s'agit de rapports idéologiquement figés mais en principe modifiables... » (Habermas, 1973). Et c'est d'ailleurs, tant bien que mal, ce que nous avons tenté de déterminer tout au long de cette étude dont la tonalité parfois critique, quand elle s'est manifestée, ne se veut pas d'autres finalités. Et c'est tout autant ce qui nous a conduit à questionner les éventuelles pistes d'actions globales que nous voyons aujourd'hui se profiler, à défaut d'avoir pu développer l'analyse empirique sur les terrains et donc d'observer les éventuelles dynamiques d'ouverture et de re-problématisation pouvant y émerger.

Le temps de la recherche n'est pas le temps de l'action, même si les préoccupations engageant le temps de la recherche ne relèvent pas d'une création *ex nihilo* : l'horizon d'attente d'un système éducatif juste et efficace, mis indissociablement au service du développement individuel et collectif – ce qui relève tout autant d'un droit individuel que d'une obligation individuelle et collective –, demeure bien sûr partagé. Un peu partout en Europe, il hante, entre autres préoccupations, les cabinets ministériels comme les bureaux d'étude des

organismes internationaux. Il est aussi au moins en partie à l'origine des révisions incessantes des politiques que nous avons voulu étudier. Il est présent, entre autres contraintes, sur le terrain, accompagnant les pratiques des usagers comme des professionnels de l'action éducative qui ne sont d'ailleurs pas les moins critiques sur les déroulements de l'action que la collectivité leur donne la charge, et la possibilité, de concrétiser. Entre régulation et démocratisation.

Références bibliographiques

- ARMAND A. & GILLE B. (2006). La contribution de l'éducation prioritaire à l'égalité des chances des élèves. Rapport au ministre de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, IGEN et IGAEN.
- ARMSTRONG F. (1998). « Curricula, Management and Special and Inclusive Education », in P. Clough, *Managing Including education : From policy to Experience*, Londres, Paul Chapman.
- BARRETT BD. (2009). « No Child Left Behind and the assault on teachers' professional practices and identities », *Teaching and Teacher Education*, doi:10.1016/j.tate.2009.03.021
- BAUTIER E. (Dir.), (2006). *Apprendre l'école et apprendre à l'école. Des risques de construction des inégalités dès la maternelle*, contributeurs : É. Bautier, O. burger, C. Catteau, S. Chevillard, C. Joigneaux, J. Le Breton, C. Passerieux, C. Thouny, Lyon : Chronique sociale.
- BERNSTEIN B. (2007). *Pédagogie, Contrôle symbolique, Identité. Théorie, recherche, critique*. Québec : PU de Laval. Traduction en français par G. Ramognino et P. Vitale de l'édition révisée (Londres : Rowman & Littlefield, 2000) de l'ouvrage *Pedagogy, Symbolic Control and Identity: Theory, Research, Critique* (Londres : Taylor & Francis, 1996).
- BERTHELOT J.-M. (1983). *Le piège scolaire*. Paris : PUF.
- BERTHELOT J.-M. (1994). « Société postindustrielle et scolarisation », in G. Vincent (dir.), *L'éducation prisonnière de la forme scolaire*, Lyon : PUL. p. 195-206
- BOURDIEU P. & PASSERON J.-C. (1964). *Les héritiers*. Paris : Ed. de Minuit.
- CALVES G. (2004). *La discrimination positive*. Paris : PUF (Que sais-je ?).
- CANGUILHEM G. (1966) *Le Normal et le Pathologique*, Paris : PUF.
- DUBET F. (2004). *L'école des chances. Qu'est-ce qu'une école juste ?* Paris : La république des idées, Seuil.
- DEROUET J.-L. (1992), *École et justice. De l'égalité des chances aux compromis locaux ?* Paris : Ed Métailié
- DESANTI D. & DESANTI J.-T., avec R.-P. Droit. (2001). *La liberté nous aime encore*. Paris : Ed. Odile Jacob.
- DONZELOT J., MEVEL C., & WYWEKENS A. (2003). *Faire société. La politique de la ville aux Etats-Unis et en France*. Paris : Le Seuil.
- FOUCAULT M. (1975). *Surveiller et Punir. Naissance de la prison*, Paris : Gallimard.

- GIDDENS A. (1998). *The Third Way: The Renewal of Social Democracy*. Cambridge : Polity Press.
- GLASMAN D. (1992). *L'école réinventée? Le partenariat dans les zones d'éducation prioritaires*. Paris : L'Harmattan.
- GLASMAN D. (2006). « La réussite éducative », Collection : Les Après-midi, n°5, Profession Banlieue
- GOODY J. (1994). *Entre l'oralité et l'écriture*, Paris : PUF
- GREGER D. (2008). « Lorsque PISA importe peu. Le cas de la République tchèque et de l'Allemagne ». *Revue française de pédagogie*, n° 164, p. 91-98
- HABERMAS J. (1973) [1968]. « Connaissance et intérêt », in *La technique et la science comme « idéologie »*. Paris : tel Gallimard, p. 133-162.
- ISAMBERT-JAMATI V. (1973). « Les handicaps socio-culturels et leurs remèdes pédagogiques ». *L'orientation scolaire et professionnelle*, no 4, p. 303-318.
- JOIGNEAUX C. (2009). *Des processus de différenciation dès l'école maternelle. Historicités plurielles et inégalités scolaires*, Thèse de doctorat de Sciences de l'éducation, Université Paris VIII St-Denis.
- JOLY-RISSOUAN O. & GLASMAN D. (dir.) (2006). *Le programme réussite éducative : mise en place et perspectives*, Délégation interministérielle à la ville, Université de Savoie.
- KHERROUBI M. & ROCHEX J.-Y. (2002). Note de synthèse « La recherche en éducation et les ZEP en France. 1re partie : "Politique ZEP, objets, postures et orientations de recherche" ». *Revue française de pédagogie*, no 140, p. 103-132.
- KHERROUBI M. & ROCHEX J.-Y. (2004). Note de synthèse « La recherche en éducation et les ZEP en France. 2e partie : "Apprentissages et exercice professionnel en ZEP : résultats, analyses, interprétations" ». *Revue française de pédagogie*, no 147, p. 115-190.
- KNORR CETINA C. (1998). "Les épistémès de la société : l'enclavement du savoir dans les structures sociales", in *Sociologies et sociétés*, vol. XXX, n° 1.
- KOSELLECK R. (1990) [1979]. *Le futur passé. Contribution à la sémantique des temps historiques*, Paris : EHESS.
- LESSARD C. (2007). « Les usages politiques de la recherche en éducation », in Dupriez V. & Chappelle G. (Dir.). *Enseigner*. Paris : PUF p. 69-79.
- LELIEVRE C. (1993), "Les formes de regroupement des élèves", dans J. Houssaye (dir.), 1993, *La pédagogie : une encyclopédie pour aujourd'hui*, Paris : ESF.
- LITTLE A. & SMITH G. (1971). *Stratégies de compensation : panorama des projets d'enseignement pour les groupes défavorisés aux États-Unis*. Paris : OCDE (traduit de l'anglais la même année, *Strategies of Compensation: A Review of Educational Projects for the Disadvantaged in the United States*, même édition).
- MATON K. (2008). « Gravité Sémantique et Apprentissage Segmenté. La question de la construction du savoir et de la création de détenteurs de savoir », in Frandji D. & Vitale P., (dir.), *Actualité de Basil Bernstein. Savoir, pédagogie et société*. Rennes : PUR, p. 151-168

- OECD. (2002), Education Policy Analysis 2002. Paris : OECD
- OCDE. Textes réunis par A.H. HALSEY (1962). *Aptitude intellectuelle et éducation*, Paris : OCDE
- OGIEN A. (1995). L'esprit gestionnaire. Une analyse de l'air du temps, Paris : EHESS.
- RAMOGNINO N., VERGES P., FRANDJI D. (2001). « Les "élèves en difficulté" : de la catégorie aux dispositifs », Rapport de recherche remis au C. N. C. R. E., Ministère de l'E.N. LAMES-MMSH, Aix-en-Provence (283 p.)
- ROCHEX J.-Y. (2008). « L'œuvre de Bernstein : une sociologie non déterministe parce que non sociologiste », in Frandji D & Vitale P., (dir.), Actualité de Basil Bernstein. Savoir, pédagogie et société. Rennes : PUR, p. 101-118.
- SABBAGH D. (2003). L'égalité par le droit. Les paradoxes de la discrimination positive aux États-Unis. Paris : Économica
- SADOVNICK A.R., O'DAY J.A., BOHRNSTEDT G. W., & BORMAN K.M. (2008). No child left behind and the reduction of the achievement gap. Sociological perspectives and federal educational Policy, New York : Routledge.
- WARNOCK COMMITTEE (1978). Special Educational Needs: the Warnock Report. London. D.E.S.